

UNIVERSITÉS FRANÇAISES

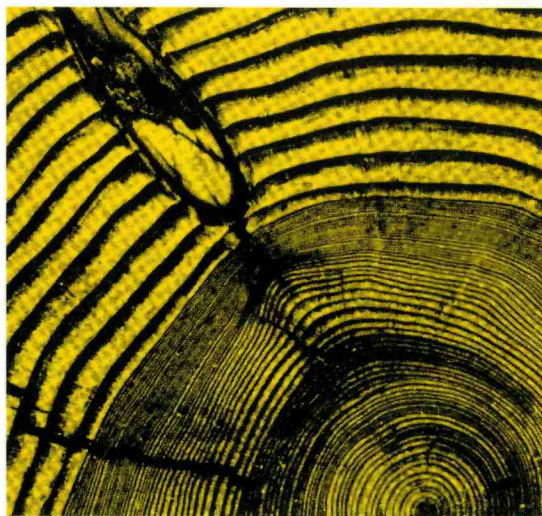
Sous la direction de
Michel Prieur
et Stéphane Doumbe-Bille

**DROIT,
FORÊTS ET
DÉVELOPPEMENT
DURABLE**



ds

actualité scientifique



BRUYLANT

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

DROIT, FORÊTS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Actes des 1^{ères} journées scientifiques
du Réseau « Droit de l'Environnement »
de l'AUPELF-UREF
à Limoges, France, 7-8 novembre 1994**

DROIT, FORÊTS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

ACTES

des 1^{ères} journées scientifiques
du Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPELF-UREF

à Limoges, France, 7-8 novembre 1994

sous la direction de MICHEL PRIEUR
et de STÉPHANE DOUMBE-BILLE

BRUYLANT
BRUXELLES
1 9 9 6

ISBN 2-8027-0758-2

D / 1996 / 0023 / 44

**© 1996 Etablissements Emile Bruylant, S.A.
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles.**

**Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction,
réservés.**

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

Avant-propos

La diffusion de l'information scientifique et technique est un facteur essentiel du développement. Aussi dès 1988, l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche (AUPELF-UREF), mandatée par les Sommets francophones pour produire et diffuser revues et livres scientifiques, a créé la collection Universités francophones.

Lieu d'expression de la communauté scientifique de langue française, Universités francophones vise à instaurer une collaboration entre enseignants et chercheurs francophones en publiant des ouvrages, coédités avec des éditeurs francophones, et largement diffusés dans les pays du Sud, grâce à une politique tarifaire préférentielle.

Quatre séries composent la collection :

- Les manuels : cette série didactique est le cœur de la collection. Elle s'adresse à un public de deuxième et troisième cycles universitaires et vise à constituer une bibliothèque de référence couvrant les principales disciplines enseignées à l'université.

- Actualité scientifique : dans cette série sont publiés les actes de colloques organisés par les réseaux thématiques de recherche de l'UREF.

- Prospectives francophones : s'inscrivent dans cette série des ouvrages de réflexion donnant l'éclairage de la Francophonie sur les grandes questions contemporaines.

- Savoir plus Université : cette nouvelle série se compose d'ouvrages de synthèse qui font un point précis sur des sujets scientifiques d'actualité.

Notre collection, en proposant une approche plurielle et singulière de la science, adaptée aux réalités multiples de la Francophonie, contribue efficacement à promouvoir la recherche dans l'espace francophone et le plurilinguisme dans la recherche internationale.

Professeur Michel GUILLOU

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AUPELF
RECTEUR DE L'UREF

Les journées scientifiques

COMITÉ D'ORGANISATION

Michel PRIEUR, professeur
Maryse GRANDBOIS, professeur
Maurice KAMTO, professeur
Ali MEKOUAR, professeur
Mariléna ULIESCU, professeur
Francis HAUMONT, professeur

Secrétariat du colloque

Stéphane DOUMBE-BILLE, professeur

Secrétariat du Réseau : Nicole PAULHIAC

Bureau européen de l'UREF : Nathalie HULOT

Journées organisées par l'UREF avec le concours de :
l'Université de Limoges, le Conseil Régional du Limousin,
le Conseil Général de la Haute-Vienne, la Ville de Limoges

Les actes

Les textes ont été collectés par le CRIDEAU-URA 967 du CNRS,
Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement,
de l'Aménagement et de l'Urbanisme :

Aenza KONATE, Violaine MAZAUD et J.S. CHAIX,
coordination Anne CLAUDEL

143 rue François Perrin – 87 000 LIMOGES, France,
Tél. (33) 55 50 54 21, Fax : (33) 55 50 57 83, E-Mail claudel@unilim.fr

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Avant-propos	13
Introduction	17
Discours d'ouverture	
Intervention de Bernard DEVALLOIS, Vice-Président du Conseil Régional du Limousin, représentant Monsieur SAVY, Président	23
Rapports introductifs	
Rapport introductif n° 1 « <i>Forêts et équilibre biologique mondial</i> », par Bernard FAOHOM, Ingénieur des Eaux et Forêts (Cameroun)	29
Rapport introductif n° 2 « <i>Forêts : aspects économiques et développement durable</i> », par Luc BOUTHILLIER, Professeur à l'Université Laval (Québec)	45
Rapport introductif n° 3 « <i>Du rôle du droit national dans la protection des forêts</i> », par Michel LAGARDE, Docteur d'Etat en Droit, Professeur de législation forestière à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (France)	69
Rapport introductif n° 4 « <i>Les forêts, 'patrimoine commun de l'humanité' et droit inter- national</i> », par Maurice KAMTO, Professeur de Droit Public, Directeur du CERDIE (Cameroun)	79
Rapports nationaux	
<i>Le régime juridique applicable aux bois et forêts en région Wallonne</i> , par Nicolas de SADELEER, Directeur adjoint du Centre d'étude du droit de l'environnement (Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, Belgique)	93
<i>Droits fonciers, problèmes agrofonciers et protection des forêts : statut du sol, rapports forêt-agriculture et pastoralisme : le cas de la région wallonne en Belgique</i> , par Etienne ORBAN DE XIVRY, professeur à l'Université de Louvain en Belgique	99
<i>La législation forestière : aspects du droit brésilien</i> , par Paulo Affonso LEME MACHADO	111
<i>Rapport National du Cameroun</i> , par Celestin Modeste BOMBA, chercheur au Cerdie (Cameroun)	115
<i>Rapport national du Congo</i> , par Delphine Edith ADOUKI, Maître assistante à la Faculté de droit, Université Marien Ngouabi (Congo)	139
<i>La législation forestière en République de Guinée</i> , par Mohamed LANKAN TRAORE, Ingé- nieur des eaux et forêts, Chef de division économie et législation forestière (Guinée)	159

	PAGES
<i>La législation forestière à Madagascar</i> , par Georges Henri RAKOTONARIVO, Ingénieur des Eaux et Forêts, Antananarivo (Madagascar)	175
<i>Droit, forêts et développemet durable : le cas du Mali</i> , par Maître TIGNOUGOU SANOGO, Consultant S/C représentation FAO, Bamako (Mali)	185
<i>La législation forestière au Niger</i> , par Aboubakar MAÏDOKA, Niamey (Niger)	201
<i>Le régime forestier de la Roumanie</i> , par Mircea DUTU, Bucarest (Roumanie)	211
<i>Etat actuel de la législation forestière au Sénégal</i> , par Ibrahima LY, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Cheikh Anta Diop (Sénégal)	223
<i>Rapport de droit suisse</i> , par Anne PETITPIERRE, Professeur à la Faculté de droit, Avocate au Barreau de Genève (Suisse)	245
<i>Rapport national du Togo</i> , par Bougonou K. DJERI-ALASSANI, Eco juriste, Administrateur Civil, Ministère de l'Environnement et Essowavana TCHAKEI, Administrateur civil au Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Lomé (Togo)	265
<i>Rapport national du Zaïre</i> , par Sayeman BULA-BULA	293
Rapports de synthèse	
<i>Les institutions nationales de gestion des forêts</i> , par Marilena ULIESCU, Directeur de recherches de l'Académie roumaine à Bucarest (Roumanie).	309
<i>Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts</i> , par Thierry SCHMITT, Maître de Conférences, Université Robert Schuman de Strasbourg (France).	323
<i>Les instruments d'aménagement et de protection (les plans d'aménagement, la protection des espaces et des espèces, la lutte contre les incendies de forêt)</i> , par Etienne ORBAN DE XIVRY, Professeur à l'Université de Louvain (Belgique).	335
<i>Droits fonciers, problèmes agro-fonciers, protection des forêts (principalement Pays d'Afrique Noire francophone)</i> , par Jean-Marie BRETON, Maître de conférences, Doyen honoraire, Université de la Rochelle (France)	347
<i>Les droits des populations autochtones et les forêts (principalement dans certains pays francophones d'Afrique noire)</i> , par Etienne LE ROY, Professeur à l'Université de Paris I (France)	409
Synthèse de la première partie , par Francis HAUMONT, Professeur à l'Université de Louvain (Belgique)	427
Aspects de Droit International	
<i>Aspects institutionnels et financiers de la protection des forêts en droit international</i> , par Alexandre Charles KISS, Directeur de recherches au CNRS et par Dubravka BOJIC, Centre de droit de l'environnement de l'Université Robert Schuman à Strasbourg	433

<i>Entre coopération incitative et ingérence écologique : les prémisses de la protection internationale des forêts tropicales</i> , par Bernard SAURA, Maître de Conférences à l'Université de Valenciennes	447
<i>Rio et les forêts : de la déclaration à la convention ?</i> , par Ali MEKOUAR, Professeur à l'Université de Rabat (Maroc), Legal Officer (FAO)	483
Synthèse de la deuxième partie , par Maryse GRANDBOIS, Professeur à l'université du Québec à Montréal	501
Conclusions Générales , par Michel PRIEUR, Professeur de droit, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges, Directeur du CRI-DEAU URA 967 du CNRS.	503
Annexes	
<i>Liste des rapporteurs nationaux</i>	517
<i>Liste des participants</i>	518
<i>Déclaration de Paris</i> émise par le X ^e congrès forestier mondial, 17-26 septembre 1991	523
<i>Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe à Helsinki</i> , les 16-17 juin 1993	526
<i>Déclaration de principes</i> , non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts	540
<i>Action 21 : chapitre 11 : lutte contre le déboisement</i>	547
<i>Traité sur les forêts élaboré au Forum Mondial de Rio en 1992</i>	565
<i>Les forêts du monde Greenpeace, 1993.</i>	568

AVANT-PROPOS

Avant-propos

Les 7 et 8 novembre 1994, le réseau thématique de recherche de l'UREF « Droit de l'Environnement » a organisé, sur le thème « Droit, forêts et développement durable », ses premières journées scientifiques. Cet événement revêt, à bien des égards, une grande importance. Tout d'abord, par sa tenue, il permet au réseau, qui fut le premier réseau thématique de recherche de caractère juridique, de donner un caractère concret à la politique de l'UREF des journées scientifiques, qui sont l'occasion pour les chercheurs de l'ensemble de l'espace francophone de partager leurs réflexions sur le thème retenu. Certes, la création du réseau date formellement de septembre 1992 et on peut à juste raison s'interroger sur le temps mis par le réseau à organiser une telle rencontre. Il faut cependant savoir qu'à l'occasion de cette réunion constitutive, l'UREF avait organisé une grande rencontre interdisciplinaire sur l'environnement, à l'occasion de laquelle les juristes purent, trois mois seulement après la tenue de la conférence de Rio, se pencher sur une prospective nationale et internationale de ses principales implications, notamment au plan des principes, des institutions et des moyens d'exécution, dont l'importante question de la participation des populations et de la démocratie environnementale. Bien que les actes de cette rencontre n'aient pas pu être publiés par l'AUPELF-UREF, les principales interventions ont fait l'objet d'une publication dans la Revue Juridique de l'Environnement, dans sa première livraison de l'année 1993.

En s'attachant au thème des forêts, le Comité de réseau, entendait éclairer un des thèmes très à la mode pendant la phase préparatoire du processus de Rio mais sur lequel les négociations sur une éventuelle convention internationale achoppèrent assez rapidement pour être définitivement abandonnées. La forêt, qu'ont en commun tant les zones tempérées et boréales que tropicales, selon des caractéristiques géographiques et climatiques propres à chacune d'elles, reste assurément, l'un des derniers domaines ayant un enjeu mondial, à la fois pour les ressources qu'elle contient et pour son rôle dans l'équilibre écosystémique mondial. Cela est particulièrement vrai pour les forêts tropicales, qui, à peu près dans le même temps, ont fait l'objet de vives discussions à l'occasion de la négociation de la convention sur la diversité biologique et du nouvel Accord international sur les bois tropicaux.

Les difficultés d'un consensus observées lors de ces négociations mais surtout lors du processus préparatoire de Rio devaient déboucher sur une « Déclaration non juridiquement contraignante mais faisant autorité pour une gestion rationnelle des forêts ». Le titre même indique assez l'embarras de la communauté internationale et les limites actuelles d'une réglementa-

tion conventionnelle de caractère général, dont le besoin, pourtant, se fait sentir. L'intérêt marqué par la suite par la Commission du Développement Durable des Nations Unies pour la question d'une gestion durable des forêts, renforçait ainsi le souhait de la communauté scientifique de se pencher sur l'état de la question et de réfléchir sur les implications futures, tant au plan national qu'international, des positions arrêtées par les Etats.

Les journées scientifiques de Limoges fournissent une telle occasion. Selon une méthodologie originale qui aura permis à tous de participer activement aux débats et de confronter leurs points de vue, elles marquent une contribution non négligeable des juristes de l'environnement francophones. Du moins faut-il l'espérer avec la publication de l'ensemble des contributions – rapports introductifs, rapports nationaux et rapports généraux ainsi que le rapport de synthèse –, qui seront ainsi versés dans le débat public.

Michel PRIEUR et Stéphane DOUMBE-BILLE

INTRODUCTION

Objet et intérêt du colloque

Le caractère dramatique de la dégradation des forêts dans le monde interpelle la communauté internationale et exige une action urgente et globale. Comme les autres environnementalistes, les juristes, particulièrement de l'espace francophone, ne sauraient rester indifférents devant cette situation alarmante.

Réunis au sein du réseau « Droit de l'environnement » créé par l'AUPELF-UREF, leur colloque sera l'occasion d'une discussion approfondie sur les réponses que propose le droit à de telles menaces. Il portera une attention particulière aux forêts tropicales africaines dont le rôle est essentiel dans le maintien de l'équilibre du climat et de l'écosystème global de la planète, sans négliger les écosystèmes forestiers des pays tropicaux.

L'intérêt de ces réflexions qui débordent le champ francophone est triple :

- affirmer la spécificité du réseau dont c'est la première manifestation d'envergure quant à une question actuelle et cruciale pour la protection juridique de l'environnement ;
- faire le point sur l'état des législations nationales francophones et des discussions sur la protection internationale des forêts, quant à une éventuelle convention globale ou en vue de conventions régionales, dans la perspective du développement durable ;
- favoriser des échanges fructueux entre chercheurs du nord, du sud et de l'est.

Les réseaux de l'UREF

LE RÉSEAU « DROIT DE L'ENVIRONNEMENT »

Mis en place lors d'une réunion qui s'est tenue à Montréal le 1^{er} septembre 1992, le réseau est en fait opérationnel depuis juillet 1993, date à laquelle son comité de coordination a lancé un programme de recherches, de publications et d'aide, sous forme de bibliothèques minimales aux universités francophones du sud.

Le comité de réseau mis en place a tenu depuis la constitution du réseau des réunions chaque année.

Quatre projets de recherches retenus à la suite d'un appel à recherches doivent aboutir en 1995 : les obstacles institutionnels à une articulation étroite entre les politiques de protection de l'environnement et de développement ; centralisation et décentralisation, quel modèle administratif pour

une meilleure gestion de l'environnement ; espèces et espaces protégés en Afrique ; l'apport du droit foncier à la protection de l'environnement.

L'UREF

L'université des réseaux d'expression française, créée en 1987 à l'initiative du Sommet des Chefs d'Etat francophones, a été mise en place au sein de l'AUF (Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française). Université sans murs, en réseaux, elle mobilise et favorise le maillage entre universités, grandes écoles et organismes de recherche.

Opérateur des Sommets francophones pour l'enseignement supérieur et la recherche, l'UREF développe ses programmes autour de trois volets ; avec ses réseaux thématiques de recherche et les réseaux spécifiques d'appui, l'UREF valorise les recherches et la réflexion scientifique et technique, (édition d'ouvrages, revues et produits multimédias, banques de données), elle contribue à la promotion de la science en français ; enfin, en proposant des programmes de bourses pour les étudiants et les chercheurs, en mettant en place des filières francophones, l'UREF favorise la formation partagée et la mobilité des étudiants.

La direction générale de l'AUF et le Rectorat de l'UREF sont à Montréal et 7 bureaux régionaux mettent en œuvre les programmes : le Bureau Afrique (Dakar), Asie du Sud Est (Hanoï) Amérique du Nord (Montréal), Caraïbe (Port-au-Prince), Europe (Paris), Monde Arabe (Beyrouth), Océan Indien (Antananarivo).

DISCOURS D'OUVERTURE

Discours d'ouverture

PAR

BERNARD DEVALLOIS

VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DU LIMOUSIN,
REPRÉSENTANT MONSIEUR SAVY, PRÉSIDENT

Vaste et passionnant sujet que celui qu'a choisi le réseau Droit de l'Environnement pour sa première manifestation d'envergure : « DROIT, FORÊTS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE ».

Un préalable sémantique : le mot vient du latin *foris* qui se réfère à ce qui est en dehors (sous entendu de la civilisation). *Silva* (la forêt latine) a donné naissance à sauvage, témoignant de la profonde angoisse générée par la forêt chez nos ancêtres. Je ne sais si vous aurez le temps de dissenter sur les relations complexes et anciennes entre l'homme et la forêt. Pour bien en comprendre la problématique, on ne peut ignorer cette dimension hautement symbolique de la forêt. Elles jouaient un rôle de sanctuaire à l'état de nature. « *Les forêts sont douces lorsque le monde n'y entre pas ; le saint y trouve son repos* » (Dhammapada bouddhiste). C'est en leur sein que se déroulaient les cérémonies initiatiques et les rituels magiques (cf. la forêt de Brocéliande). L'arbre, représente un symbole de vie, véritable lien entre la Terre, où il plonge ses racines et la voûte du ciel qu'il tente de rejoindre par sa cime. Pour Jung et les analystes modernes, la forêt symbolise l'inconscient par son obscurité et son enracinement profond. Depuis très longtemps la progression de la civilisation est passée par la conquête des forêts, défrichées par de valeureux pionniers. Aujourd'hui encore, sur le plan métaphorique au moins, défricher c'est faire avancer le progrès...

De nos jours, les forêts sont rentrées dans le rang. Seule la forêt amazonienne renvoie encore à cette dimension magique, voire expiatoire de notre inconscient collectif (cf. le film « la forêt d'émeraude »). C'est ce qui explique probablement l'engouement médiatique qu'elle provoque, au détriment parfois de forêts primaires tout aussi, voire plus menacées qu'elle.

Source de légendes et de mythes dans toutes les civilisations, les forêts ont également été source d'aliments, de matériaux (construction, armes...) et surtout d'énergie. Au même titre que les autres ressources naturelles, les forêts ont longtemps été considérées comme inépuisables, et donc sans valeur économique. Ce n'est que très récemment que sont apparues : prise de conscience du caractère fragile de ces ressources, notions de seuil d'irréversibilité, d'écosystème planétaire qu'il faut apprendre à gérer, au lieu de

gaspiller inconsidérément le capital des générations futures. Les forêts ne sont donc plus « en dehors du monde connu ». Au contraire l'avenir de notre planète – et accessoirement de ses habitants – pourrait bien être étroitement corrélé à leur devenir. « *Le temps du monde fini commence* » disait Paul Valéry. Ce qui, tout compte fait, est une bonne introduction à la notion de développement durable.

Vous allez donc parler de forêts, mais de quelles forêts ?

Le terme de forêt recouvre des termes largement différents : forêts boréales ou forêts tropicales ? Forêts humides ou forêts sèches ? Forêts ou simples plantations d'arbres ? Francis Hallé, chef de la mission radeau des cimes à la découverte de la canopée, insistant sur les différences à la fois économiques, esthétiques et biologiques entre forêts primaires et forêts secondaires, affirme que la différence entre elles est la même qu'entre un coca tiède dans un verre en plastique et du grand champagne dans un verre en cristal ! C'est vous dire s'il y a forêts et forêts...

Mais même si l'on veut simplement évaluer la superficie des forêts, on se heurte à un problème de définition. Ainsi si l'on prend la définition du X^e Congrès Forestier Mondial (réuni en septembre 91 à Paris), la forêt mondiale représente 3,6 milliards d'Ha (soit 27,6 % des terres émergées). En recourant à d'autres définitions, cette superficie varie de 2,4 à 6 milliards d'Ha !!! Un des intervenants de ce colloque, M. Mekouar (qui doit intervenir mardi) a ainsi pu estimer que, selon la définition retenue, la superficie forestière au Maroc variait de 11 % à 4,5 % du territoire ! Une paille !

Un second point que je souhaite aborder est l'abondance des solutions proposées. Comment s'y retrouver quand on n'est pas un spécialiste ? Il faudrait pouvoir disposer d'une évaluation critique pour éviter de confondre des fausses pistes et les vraies bonnes idées.

Je suis persuadé que vous allez y contribuer au cours de ce colloque. De manière non exhaustive et à titre indicatif, voici quelques questions que j'aimerais vous poser :

- L'intégration de la maîtrise foncière et de l'affectation des sols en relation avec l'aménagement du territoire n'est-il pas prioritaire pour mettre en place une politique de gestion durable des forêts ?
- Que penser des méthodes de type dette/Nature (debt for nature swap), remise de dette, Fonds Mondial pour la Forêt ?
- Quels outils d'incitation à la gestion durable des forêts doit-on promouvoir : taxation différenciée, code de bonne pratique etc. ?
- Faut-il boycotter les bois tropicaux ou plutôt intervenir sur le marché par le biais de la tarification (par l'intermédiaire d'une taxe reversée aux pays producteurs par exemple) ?

- Quel est l'intérêt des démarches de type « réserves intégrales » à la fois sur le plan éthique et humain et sur le plan de l'efficacité pour préserver les forêts primaires ?
 - La promotion des énergies alternatives au bois (solaire, ...) n'est-elle pas une solution indispensable à mettre en œuvre pour éviter la principale cause de déforestation (i.e. : utilisation du bois énergie, 50 % de la déforestation) ?
 - Le développement de nouvelles technologies forestières (bouturage par exemple) et les démarches d'agroforesterie sont-ils des pistes sérieuses ?
 - Les pratiques pluridisciplinaires associant sociologues, biologistes, ethnologues (etc.) ne sont-elles pas les seules à permettre d'éviter l'adoption de mesures technocratiques et/ou autoritaires ignorant les problèmes des populations autochtones dont il faut préserver les droits ?

Au vue de notre programme je pense avoir à la suite de vos travaux la réponse à la plupart de mes questions, et sûrement à bien d'autres auxquelles je n'ai pas pensé.

Enfin troisième axe de réflexion que j'aimerais vous soumettre : quels sont aujourd'hui les obstacles à la mise en place d'un droit international efficace pour gérer de manière durable les forêts ?

De nombreuses initiatives se développent depuis quelques années (OIBT, PAFT, documents issus de la conférence de Rio...). Pourtant elles se heurtent, me semblent-il, à quelques obstacles majeurs.

- Inégalité de développement entre pays intéressés au débat, débouchant sur le risque de néocolonialisme. Cette notion a été largement mise en avant pour bloquer tout avancée significative par les porte-parole du G77 (notamment indiens) dans la négociation sur la « déclaration de principe, non juridiquement contraignante » (*sic* !) de Rio.
- Problème de la souveraineté des nations, notamment des pays du Sud, accrochés à leurs prérogatives nationales et violemment opposés à toute esquisse d'un droit d'ingérence écologique.
- Refus du Nord d'investir suffisamment d'argent et d'accepter une remise en cause de leurs pratiques et de leurs responsabilités.
- Absence d'une autorité internationale disposant de réels pouvoirs de décision et de réglementation.

En conclusion je voudrais excuser le Président du Conseil Régional du Limousin, Robert SAVY, qui n'a pu être présent aujourd'hui et qui m'a demandé de le représenter. En tant que juriste et en tant que responsable d'une collectivité qui a fait le choix du développement durable et pour laquelle la ressource forestière est un élément important, il est particulière-

ment intéressé à vos travaux. En son nom, et au nom de tous les limousins, je vous souhaite donc la bienvenue dans cette région, qualifiée parfois de « Pays de l'Arbre et de l'Eau » et carrefour reconnu de la francophonie grâce au Festival International des Francophonies. Bon travail à tous.

RAPPORTS INTRODUCTIFS

Rapport introductif n° 1
« Forêts et équilibre écologique mondial »

PAR

BERNARD FAOHOM

INGÉNIEUR DES EAUX ET FORÊTS
INSTITUT DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE DU CAMEROUN
STATION IRA DE KUMBA PMB 29 KUMBA-CAMEROUN

1. – INTRODUCTION

La disparition progressive des forêts dans le monde est aujourd'hui une réalité et point n'est besoin pour nous de la démontrer ici. Il en résulte que la forêt en général occupe actuellement le devant de l'actualité, en raison de l'intérêt accru qui lui est porté et pour cause : la nécessité de la gérer par rapport à ses multiples fonctions, de plus en plus reconnues, et de préserver sa pérennité pour le bien-être humain aujourd'hui et pour toujours.

Pourtant le problème de la conservation de la nature en général a depuis longtemps été au centre des préoccupations de l'homme. Pour ne citer que quelques exemples patents, relevons le souci de Jeannin (1947) au sujet du risque de la disparition des éléphants, la position de Lasso (1965) face à la nécessité de la conservation et de la gestion rationnelle de la forêt tropicale, la Convention d'Alger (1969) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, réunissant les Chefs d'Etats et de Gouvernements africains, la richesse et la fragilité du patrimoine forestier mondial, largement reconnues par la Première Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1972 à Stockholm. La consigne dans la conscience de son peuple, du Président Félix Houphouët Boigny en 1971, je cite « La Côte d'Ivoire est trop harmonieuse et sereine, pour que la responsabilité soit prise de détruire aveuglement ses beautés naturelles et ses richesses les plus authentiques. L'homme est allé sur la lune, mais il ne sait pas encore fabriquer un flamboyant, ou un chant d'oiseau. Gardons notre cher pays d'erreurs irréparables qui pourraient, dans l'avenir, l'amener à regretter ses oiseaux et ses arbres », est également édifiante à ce titre.

Il se trouve malheureusement que la situation est d'autant plus alarmante que cette préoccupation n'a toujours pas été suivie d'actes concrets sur le terrain. Il a fallu attendre les années quatre-vingts et surtout le début des années quatre-vingt-dix (l'écologie étant devenue un enjeu politique majeur) pour que le problème refasse l'objet de larges débats, aussi bien à

l'échelle planétaire (Plan d'Action Forestier Tropical ; 1985, Congrès Forestier Mondial, 1991 ; Sommet de Rio, 1992) que régionale (Déclaration de Brazzaville, 1990 ; Déclaration de Mbabane, 1991). Au cours de ces débats, les forêts tropicales ont constitué l'un des grands centres d'intérêt, ayant provoqué des cris d'alarme par-ci par là, voire des prises de position à la limite non réaliste. En effet, à l'inverse des régions tempérées où l'on observe une relative progression des surfaces forestières (Birost & Lacaze, 1994), ce sont 17 millions d'hectares de forêts qui « disparaissent » chaque année.

Par ailleurs, ces forêts et en particulier celles des régions tropicales, sont très complexes et diversifiées pour que la maîtrise de leur fonctionnement soit évidente. Beaucoup de chose reste encore à faire dans le domaine de la science, afin de mieux comprendre leurs réactions aux multiples interventions dont elles sont l'objet. Des connaissances scientifiques sont nécessaires pour asseoir un plan de gestion durable de ces forêts qui ne sont pratiquement pas aménagées (Schmidt, 1987 ; Caillez, 1991) ou alors ne l'ont été qu'à très petite échelle, à la base de considérations uniquement économiques (Vantome, 1991).

Le propos de ce rapport se veut donc avant tout scientifique. Il est question de montrer que les forêts, par-delà leur diversité, leur complexité et les fonctions qu'elles remplissent, constituent une véritable machine vivante dont le fonctionnement leur permet justement de remplir leurs diverses fonctions. C'est l'exploitation de ces fonctions qui est au centre des préoccupations actuelles quant au risque qui pèse sur elles.

Nous avons organisé notre propos selon deux grands volets : l'un regroupe les connaissances qui permettent de décrire et de caractériser les forêts ; l'autre concerne les connaissances qui permettent de comprendre globalement les mécanismes en jeu, résultant des différents facteurs (biotiques et abiotiques) qui interviennent dans ces écosystèmes.

2. – DESCRIPTION ET CARACTÉRISATION DES FORÊTS

La base de la chaîne alimentaire est constituée par les végétaux (dits producteurs) sans lesquels le monde vivant n'existerait pas. Ces végétaux, en raison de l'importance de leur biomasse constituent l'essentiel de la biomasse des êtres vivants, au point d'imprimer au paysage son aspect caractéristique. C'est ainsi que les termes utilisés pour définir les diverses catégories de biocénoses sont en général empruntés au vocabulaire de la botanique. Ces biocénoses sont caractérisées différemment selon la taille, la nature et la densité des espèces végétales qui les composent.

C'est ici que l'on retrouve la notion de la forêt. La forêt est un milieu couvert d'arbres, l'arbre lui même pouvant être défini comme un végétal

ligneux à tronc unique atteignant plus de 7 m de hauteur. D'où cette expression du lien fondamental qui existe entre arbres et forêt. Ce lien ne doit cependant pas nous faire perdre de vue le caractère beaucoup plus complexe de la forêt. Il s'agit en effet d'une entité qui associe les végétaux et les animaux de toutes les tailles, et qui constitue l'une des formes les plus évoluées et les plus complexes de l'organisation du monde vivant.

La notion de biocénose précédemment évoquée permet donc de caractériser cette association d'êtres vivants. Il s'agit d'un groupement d'êtres vivants correspondant par sa composition, par le nombre d'espèces et des individus, à certaines conditions moyennes du milieu (qui conditionnent leur existence), groupement d'êtres vivants qui sont liés par une dépendance réciproque et qui se maintiennent en se reproduisant de façon permanente. Dès lors, le caractère apparemment statique et figé de la notion de biocénose fait que celle-ci définit mal la forêt. Ceci est valable lorsque l'on veut prendre en compte son caractère dynamique, intégrant des processus biologiques pour comprendre son fonctionnement et ses rapports avec son environnement physique.

La forêt étant un milieu qui vit, qui fonctionne, constitue (par conséquent) un système écologique. Tous ses éléments dépendant plus ou moins les uns des autres et de leur environnement physique. La nature des liens est d'ordre énergétique et alimentaire. D'où la notion d'écosystème forestier que nous utiliserons dans la suite de notre exposé. De même, nous nous intéresserons uniquement à la partie la plus visible de l'écosystème à savoir la végétation.

L'écosystème forestier est donc une machine vivante, aux mécanismes difficiles à mettre en évidence, et dont la strate arborescente constitue sa principale caractéristique. Cette strate détermine les conditions des organismes qui vivent sous son ombre. Les caractères du microclimat qu'elle engendre, de même que l'atmosphère (environnante) subissent une modification croissante (selon un gradient vertical de haut en bas), liée à la densité et à la répartition de l'écran foliaire. Les couronnes sont en général contiguës. Sinon, elles ne laissent que des vides réduits ou des ouvertures temporaires causées par la mort d'un arbre. Si des surfaces importantes non ombragées existent entre les arbres, celles-ci portent des formations non forestières, malgré l'aspect boisé du paysage. Ces formations à couronne ouverte représentent généralement soit des stades pré-forestiers, soit des stades de régression de la forêt.

Par la hauteur des arbres et leur mode de ramification, les forêts présentent également des transitions vers les formations arbustives dont les végétaux de la strate arborescente ligneuse sont presque entièrement dépourvus d'un tronc libre de rameaux latéraux.

La complexité de l'écosystème forestier réside dans sa structure, en relation avec les compartiments de l'arbre (feuilles, branches, racines, tronc...),

les relations de voisinage et la hiérarchie sociale des arbres à l'échelle du peuplement. Elle réside aussi dans ses fonctions liées à la photosynthèse, au transfert dans la plante des produits élaborés, aux mouvements de l'eau et à la transpiration.

Nous avons parlé précédemment des conditions physiques moyennes nécessaires à l'existence d'un écosystème forestier. Nous y revenons pour dire que les forêts, malgré le fait d'avoir en commun des caractères de structure et d'habitat, forment un ensemble de types de végétation divers, dont la localisation géographique, en relation avec la latitude (donc le climat) permet d'en distinguer divers types. On distinguera ainsi les grandes formations forestières tropicales, les forêts sclérophylles méditerranéennes, les forêts tempérées sempervirentes et caducifoliées et les forêts de conifères.

De même, leur absence dans certaines régions s'explique par le climat ou des caractères locaux particuliers ne permettent pas l'établissement des arbres : c'est le cas des régions froides ou arides, des localités soumises à des vents violents fréquents, des substrats instables, des sols salés pour ne citer que ces exemples. A l'exception de ces régions, les terres inhabitées par l'homme seraient couvertes de forêts. Dans les territoires qui permettent à la forêt de s'installer, sa localisation à des surfaces restreintes ou son absence totale, sont des conséquences de déboisement parfois fort anciens.

L'abandon des surfaces prises sur la forêt conduit à sa reconstitution, à une vitesse extrêmement différente selon les conditions locales. Cependant c'est une illusion grossière que de croire en un grand pouvoir de régénération de la forêt. Cette mauvaise perception de la réalité, malheureusement encore répandue explique probablement (au moins en partie) la conduite irrationnelle de la gestion des écosystèmes forestiers pendant de nombreuses années. Non seulement ces écosystèmes réagissent très lentement aux diverses interventions, mais aussi ces interventions modifient les conditions du milieu dont la particularité a été à l'origine de leur maintien. Les forêts primaires ou climatiques (stade ultime du développement de la forêt), représentent un état d'équilibre particulièrement frappant, susceptible cependant de subir une rupture irréversible. Ces forêts climatiques n'existent pratiquement plus en régions tempérées où elles sont remplacées par des milieux cultivés constitués d'agrosystèmes. Il faut se reporter à certaines forêts de la région tropicale pour retrouver ces conditions primitives.

3. – FONCTIONNEMENT DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS ET STABILITÉ DU MILIEU ENVIRONNEMENTAL

Il s'agit ici d'examiner les processus (physiques et biologiques) qui président à l'installation et au développement des écosystèmes forestiers. Les arbres, comme tous les êtres vivants sont gouvernés par les grandes lois de la biologie végétale. Par conséquent, la connaissance de certains mécanismes

régissant le fonctionnement de ces écosystèmes est l'une des conditions nécessaires pour la maîtrise de leur domestication ou tout simplement de leur gestion rationnelle.

Nous avons vu précédemment que ces groupements végétaux constituent l'essentiel de la biomasse des êtres vivants, de même que l'une des formes les plus évoluées et les plus complexes de l'organisation du monde vivant. On comprend dès lors l'impact que peut avoir cette machine sur l'environnement en général et dont il s'agit d'examiner. En effet, la constitution ou la reconstitution des écosystèmes forestiers nécessite une mobilisation d'importantes quantités d'énergie et de matière, et qui s'accommode mal avec la façon dont ces systèmes sont gérés. La notion de productivité trouve par conséquent sa place ici. Cette productivité est la conséquence des échanges d'énergie et de matière qui s'opèrent à l'intérieur de la biocénose d'une part, et d'autre part entre biocénose et biotope. Toutes ces considérations seront prises en compte dans la suite de notre rapport.

Pour mieux comprendre l'histoire des forêts existantes ou ayant existé dans le monde, attardons nous d'abord sur la notion de successions écologiques.

3.1. – *Les successions écologiques*

Les successions écologiques bien qu'étant une notion fort ancienne, n'ont connu un développement et des études bien précises qu'au début du XX^e siècle avec Cowles et surtout Clements. L'ouvrage de ce dernier intitulé « Plant succession : an analysis of the development of vegetation » paru en 1916 est probablement le premier exemple de concept théorique introduit en écologie.

Une caractéristique fondamentale des écosystèmes forestiers est leur dynamisme. Une observation même superficielle nous montre que le sol nu se recouvre peu à peu de végétation et qu'un champ abandonné est progressivement envahi par des herbes vivaces, puis des arbustes et enfin par des arbres. Ce phénomène de colonisation d'un milieu par les végétaux, et de changement de flore au cours du temps est désigné sous le nom de succession écologique.

On distingue essentiellement deux types de successions qui diffèrent par les conditions de départ du milieu :

- successions primaires qui correspondent à l'installation des êtres vivants dans un milieu qui n'a jamais été peuplé. Les végétaux qui s'installent en premier lieu sont qualifiés de *pionniers*. Ensuite se succèdent des biocénoses appelées *séries* dont la fin de l'évolution est représentée par une biocénose stable, en équilibre avec le milieu et qualifiée de *climax*. Cependant, à l'échelle géologique, cette stabilité est très relative dans la mesure où toute modification du biotope sous l'action des facteurs climatiques ou

géologiques amène le remplacement des biocénoses par d'autres ; de plus, le climax même apparemment stable est l'objet de renouvellement continu. C'est le cas lorsque dans la forêt, des arbres tombent et meurent sans arrêt. On parle de *chablis* que Oldeman (1974, 1990) qualifie de « moteurs de la sylvigénèse ». La perturbation apportée par ces chablis se traduit par la mise à disposition de l'écosystème d'une quantité d'énergie solaire importante. Celle-ci est utilisée par les espèces pionnières à croissance rapide qui cicatrisent la trouée et créent sous leur couvert des conditions micro climatiques et pédologiques favorables à la régénération des espèces forestières. On assiste à une succession de plusieurs stades ici tandis que d'autres chablis apparaissent ailleurs pour modeler la forêt en une vaste imbrication de surfaces boisées d'âges différents, théoriquement reconnaissables à leur architecture et à leur cortège floristique (Riera *et al.*, 1990) ;

- successions secondaires qui ont lieu dans un milieu ayant déjà été peuplé, mais dont la végétation de départ a été éliminée par des modifications climatiques (glaciation, incendies...), géologiques (érosion) ou par l'intermédiaire de l'homme (défrichement intensif). La succession peut conduire à la formation d'un climax (diclimax) différent du climax primitif.

Dans un cas comme dans l'autre, on suppose que cette évolution vers une biocénose en équilibre avec le milieu n'a pas subi d'autres perturbations. Elle se traduit selon Odum (1969), par une augmentation de l'hétérogénéité spatiale des biotopes et de la stratification de la végétation, de la diversité spécifique au moins au début de la succession. Il en résulte aussi une accumulation progressive de la biomasse et d'éléments intra-biotiques, une diminution de la production nette et une augmentation de la respiration, ces deux dernières fonctions s'équilibrant au terme du mouvement. L'organisation interne de la communauté devient de plus en plus complexe.

3.2. – *La productivité*

La productivité d'un système est la quantité de produit obtenu par unité de temps et rapportée à une unité productrice. Dans le cas de la forêt, on peut considérer la quantité totale de matière végétale par hectare et par an, résultant de l'activité photosynthétique et appelée *productivité primaire brute*. Une partie de cette productivité primaire brute est détruite par les phénomènes de respiration et de fermentation, et le reste qui constitue le surplus de matière organique à la fin de l'unité de temps choisie est la *productivité primaire nette*. Une partie de cette dernière tombe au sol (feuilles, branches) ou est détruite par les phytophages (insectes et autres prédateurs forestiers) et le reste constitue l'augmentation du bois sur pied. Une exploitation forestière organisée dans le cadre d'une gestion durable de la forêt devrait extraire annuellement par hectare, une quantité de bois sans diminuer la masse de bois sur pied et qui constitue la vraie productivité

forestière. Si nous poussons l'analyse plus loin, nous dirons que le volume du bois effectivement utilisable au sortir de l'unité de transformation (scierie par exemple) est la *productivité commerciale*.

La quantité de matière vivante par unité de surface, qui traduit la luxuriance de la forêt, décroît depuis les forêts intertropicales humides (de l'ordre de 400 à 800 t/ha), vers les forêts tempérées où elle est seulement de 300 t/ha en moyenne, atteint encore ces valeurs dans le sud de la forêt boréale (forêts de conifères) mais diminue régulièrement à travers celle-ci jusqu'à moins de 100 t/ha à sa limite septentrionale avec la toundra arborée. Si l'on ajoute à cet état de fait, l'importance relative des forêts tropicales humides et la menace qui pèse sur elles avec acuité, on comprend aisément qu'elles soient l'un des principaux centres d'intérêt lors des grandes manifestations sur l'environnement, à l'instar du X^e Congrès Forestier Mondial ou de la Conférence de Rio.

3.3. – Les échanges d'énergie et de matière

Les écosystèmes forestiers sont réglés par des phénomènes d'échanges d'énergie et de masse avec l'atmosphère et la biosphère, et par des phénomènes de compétition pour la lumière, l'eau et les éléments minéraux. Ces phénomènes sont fort complexes dans la mesure où ils vont évoluer dans le temps, en relation avec les phases de développement de l'arbre, l'âge et la structure du peuplement. Ceci est d'autant plus vrai que les arbres forestiers sont d'une longévité de l'ordre de plusieurs décennies voire plusieurs millénaires, avec pour conséquence l'apparition tardive de certains de leurs caractères.

Les arbres comme tous les êtres vivants, reçoivent une certaine quantité d'énergie et de matière pour fabriquer leurs tissus et pour se reproduire. Cette énergie assure les dépenses d'entretien, c'est-à-dire la respiration, permet la formation de nouveaux tissus et des éléments nécessaires à la reproduction. L'énergie nécessaire à cet effet provient du rayonnement solaire. Seule une faible partie de la lumière totale est absorbée par la chlorophylle. La lumière absorbée est en partie dissipée sous forme de chaleur ; le reste sert à la synthèse des substances organiques (et correspond à la photosynthèse brute). Arrivée au-dessus de la voûte, elle est captée par les feuilles. La proportion captée est d'autant plus grande que l'écosystème est dense et stratifié. Dans les meilleurs des cas, la proportion effectivement utilisée par la photosynthèse ne dépasse guère 1 pour 100 de l'énergie incidente.

Le gaz carbonique (CO₂) fait partie des gaz les plus redoutés en ce moment pour son rôle dans la manifestation de l'effet de serre. Cependant même sans être sûr de l'effet de l'enrichissement de l'air des forêts en CO₂ sur le rendement de la photosynthèse (donc de la productivité de l'écosystème), il est aisé de relever les effets positifs de ce gaz sur la physiologie et la nutrition minérale des arbres. Il ne faut pas oublier non plus son impact

sur la composition du feuillage (C/N) et donc sur la dynamique de la matière organique des sols.

Par ailleurs, la totalité du CO_2 contenue dans la colonne d'atmosphère surmontant une forêt pourrait être échangée (en supposant une convection suffisante et régulière de l'air), en 2 ans environ dans le cas des forêts européennes et en quelques mois dans le cas des forêts tropicales (Ozenda, 1982). D'autre part il est prouvé par un calcul pondéré pour l'ensemble des écosystèmes qui couvrent le globe que le CO_2 total de l'atmosphère peut être fixé par la végétation en 10 à 15 ans ; d'où l'importance du tapis végétal comme régulateur de la composition de cette atmosphère.

Un hectare de forêt qui représente entre 50 000 et 150 000 m^2 de surface foliaire, peut fixer 20 à 30 t de CO_2 par an et libérer 12 à 20 t d'oxygène (O_2). Cinq ou 6 gros arbres couvrent les besoins en O_2 d'un homme. Il aurait paru inconcevable que nous puissions en venir un jour à la crainte d'en être privé. Malheureusement, cette perspective se profile maintenant de manière inquiétante.

Pour ce qui est du cycle de l'eau, rappelons que la plante absorbe de l'eau par un appareil souterrain et la rejette par ses parties aériennes. Le besoin en eau de la plante, et qui est égal à plusieurs fois son poids est exprimé par la quantité que rejette cette plante par transpiration ou au cours de l'année. Il est plus intéressant de rapporter ce besoin à l'unité de surface d'un groupement végétal, donc de l'écosystème pré-défini, composé de plusieurs plantes. Si l'on divise la quantité d'eau transpirée par la surface considérée, on obtient la hauteur d'eau équivalente à la transpiration supposée répartie également sur toute la surface et que l'on peut comparer à la hauteur des précipitations incidentes que reçoit cette même surface. Cette transpiration décroît d'un peuplement fermé à une coupe rase ou un groupement herbacé (Aussenac, 1975). C'est ainsi que les besoins en eau des forêts sont supérieurs à ceux des groupements herbacés. De même ils sont plus élevés pour les forêts caducifoliées que pour les forêts de résineux (conifères).

La lame d'eau ainsi utilisée par la végétation forestière ne représente qu'une partie de la pluviosité annuelle, le reste étant la part de l'infiltration et du ruissellement. Au moins un tiers des précipitations est recyclé sous forme d'évapotranspiration, puis de brouillard, de rosée ou de nouvelle pluie. On comprend dès lors l'importance de ce microclimat hydrique, comme facteur écologique favorable à la végétation en général et aux arbres en particulier.

Le reste de l'eau des précipitations non recyclée rejoint le réseau hydrographique par ruissellement ou infiltration. Dans le bassin du fleuve Congo (en Afrique équatoriale) par exemple, l'eau rejetée à la mer par ce fleuve ne représenterait qu'une fraction assez faible de la quantité annuelle des pluies qui tombent dans ce bassin, si bien que l'eau des précipitations, loin de provenir en presque totalité de la mer suivant le schéma longtemps classique, tire-

rait pour une grande partie son origine de la transpiration des végétaux. Ceci met en évidence le rôle capital (et souvent méconnu) de la couverture végétale et notamment forestière, comme régulateur du climat. Pour peu que les pluies soient insuffisantes, la déforestation ouvre la voie à l'aridité du pays concerné, voire à la désertification en pays chauds.

Au point de vue du cycle des éléments minéraux, il faut noter que dans les écosystèmes forestiers naturels les propriétés du sol appartiennent à 2 catégories ; les unes, héritées du matériau minéral, sont stables et ne peuvent être modifiées (cas de la granulométrie). Les autres, telles que la structure, le cycle de l'azote et des bases, l'humus, sont des propriétés acquises au cours d'une évolution prolongée ; elles sont beaucoup plus fragiles.

La présence de l'humus forestier est nécessaire pour retenir les oligo-éléments en général fournis par l'altération chimique de la roche-mère (pour laquelle l'ambiance forestière joue un rôle très important). Le cycle de l'azote quant à lui est marqué par l'importance de la participation des mycorhizes, sans oublier que dans les forêts tropicales, la présence abondante des légumineuses joue un rôle important de fixateur.

D'une manière générale, chaque fois que les propriétés du milieu minéral sont défavorables comme c'est le cas des sols ferralitiques en Afrique tropicale humide, la végétation forestière intervient pour « corriger » ces défauts par l'intermédiaire du cycle biogéochimique des éléments nutritifs qu'elle assure et de l'humus qu'elle fabrique (Duchaufour 1979).

4. - ECOSYSTÈMES FORESTIERS, ÉQUILIBRE ÉCOLOGIQUE ET CHANGEMENTS GLOBAUX

Quand on parle de changement global, on pense tout de suite au climat. Ce changement climatique correspond à une modification de l'équilibre énergétique du système terre-océan-atmosphère-cryosphère, et donc à un changement irréversible des valeurs moyennes du climat (Choisnel, 1990 ; 1991a). L'analyse de l'évolution de la température moyenne globale annuelle fait apparaître une hausse d'environ 0,5° C entre 1880 et la fin des années 1940 (Jones *et al.*, 1986 ; Jones, 1988). Des fluctuations de précipitations sur les continents de l'Hémisphère Nord ont été également notées sur la période de 1850 à 1984 (Bradley *et al.*, 1987).

En dehors des phénomènes climatiques qui se situent pour la plupart à l'échelle géologique, l'homme par ses activités est au centre des changements environnementaux actuellement observés. L'importance de la biomasse végétale que constituent les écosystèmes forestiers contribue à modéliser les conditions de l'environnement. Il en découle des équilibres écologiques dont le bouleversement, du fait des interventions humaines n'est pas sans effets sur le devenir de ces écosystèmes.

Les forêts couvrent un peu plus du tiers des surfaces émergées, soient 57 million de km². Leur rôle régulateur des différents facteurs du milieu réside, par rapport à la place qu'elles occupent au sein des biocénoses du globe, dans cette capacité qu'elles ont de mobiliser autant d'énergie pour entretenir leur importante biomasse. la production nette de matière végétale représente environ la moitié du bilan photosynthétique.

Les changements climatiques induits par l'effet de serre seront sans nul doute, au prochain siècle, la principale cause de perturbation de ce processus de mobilisation d'énergie, avec des conséquences inévitables sur les écosystèmes forestiers. L'état actuel des connaissances ne permet pas de préciser l'ampleur, l'échéance et la répartition régionale de ces changements. Cependant toutes les prévisions concordent sur le fait qu'ils seront importants et inévitables.

4.1. – *Analyse de quelques facteurs clés*

4.1.1. *Le gaz carbonique (CO₂)*

A l'heure actuelle, le CO₂ contribue pour 55 % à l'effet de serre (Idso, 1989). Cette contribution pourrait augmenter si les mesures prises pour limiter les autres gaz filtrants sont respectées (cas du CHC actuellement de 21 %) et si la production d'énergie à partir du charbon et du pétrole continue de croître, surtout pour les besoins des pays en voie de développement. Ceci est d'autant plus vrai que les changements apportés par l'homme aux forêts du globe se traduisent par une émission annuelle de 1,45 milliard de tonne de carbone.

Lorsque l'on considère cette biomasse continentale qui représente 80 % de la biomasse totale, son rôle sur les variations du CO₂ dans l'atmosphère se résume en 3 points :

- le bilan carboné qui est nul en forêt vierge,
- la déforestation qui est une source importante de carbone,
- le rôle de la forêt cultivée comme puits de carbone.

Il ne faut pas non plus oublier le caractère définitif du piégeage du carbone par le bois d'œuvre exploité en forêt aménagée, ni le stockage du carbone par les reboisements en croissance. Par conséquent, toute politique visant à réduire la déforestation, à promouvoir une sylviculture de bois d'œuvre et des reboisements aura un résultat positif et significatif sur l'effet de serre. De plus, l'emploi du bois (piège du carbone) par rapport aux autres matériaux concurrents, plus coûteux en énergie pour leur fabrication et leur mise en œuvre, aura les mêmes effets favorables.

4.1.2. *Déforestation*

On peut se demander ce qui se passerait (au point de vue des changements climatiques) si l'on enregistrait une diminution importante des grandes zones forestières du globe. Ces changements climatiques induits par cette diminution peuvent être de 5 types selon Choissnel (1991b) :

- modification des transferts d'énergie entre végétation et atmosphère,
- modification de la pluviométrie au-dessus de la zone déforestée,
- modification du cycle hydrologique terrestre,
- modification locale de la température de l'air,
- modification des rejets de CO₂ dans l'atmosphère.

Cette diminution de la couverture végétale forestière est évidente pour de nombreuses raisons, liées essentiellement à l'exploitation des ressources forestières. Le taux annuel de déforestation est évalué par exemple à environ 11 millions d'hectares pour les forêts de la zone intertropicale.

Les prévisions à cours, moyen et long termes grâce à des simulations de déforestation situent ces effets à l'échelle du continent où ils sont produits (cas de la déforestation amazonienne sur les régimes pluviométriques en Amérique du Sud) pour le cycle de l'eau atmosphérique et les températures. Elles prévoient une hausse locale (lieu de la déforestation) de température de l'ordre de +3 à +5° C. Les diagnostics sur les conséquences sur la pluviométrie sont partagés entre une baisse considérable de l'indice pluviométrique et un effet statistiquement non significatif sur la pluviométrie (Dickinson, 1988).

4.1.3. *Les pratiques agricoles*

Une belle illustration de la rupture des équilibres observés dans les systèmes biologiques est donnée par les pratiques agricoles. Ces pratiques ont toujours eu tendance à s'affranchir des limitations du milieu, en particulier du sol pour obtenir des productions maximales avec des plants spécialisés et performants et beaucoup d'intrants. La dégradation progressive de la structure des sols, imputable en partie au faible retour en matière organique, à la diminution de la vie biologique qui joue un rôle majeur dans l'agrégation (Robert & Chenu, 1991) devient inévitable. Ceci est d'autant plus vrai qu'au début d'une série (cf. 3.1), lorsque la matière végétale est peu importante, la composition du groupement est essentiellement influencée par la nature du substrat, sur le plan de ses caractères physiques et chimiques. Lorsque se constitue la strate arborescente fermée, la biomasse végétale devenant plus importante, la végétation intervient à son tour dans la pédogenèse, notamment par l'apport des débris constitutifs de l'humus. Elle s'affranchit ainsi progressivement de la nature du substrat pour dépendre de plus en plus du climat. Le sol perd peu à peu les caractères qu'il tenait de la roche mère et, sous l'effet combiné du climat et de la végétation, il évolue

vers un stade terminal du type observé dans l'écosystème forestier en équilibre.

L'apport massif des nitrates, des pesticides et des métaux lourds, de même que l'intensification de la mécanisation, en particulier dans la partie nord du globe se sont soldés par la dégradation physique et chimique des sols, la pollution des nappes phréatiques et des cours d'eau. Dans les régions sud du globe, la fertilité naturelle des sols forestiers n'est qu'apparente. En réalité, la fragilité de l'écosystème forestier telle qu'observée au Cameroun par exemple (Faohom, 1993), fait que lorsque l'on y touche, on provoque des évolutions importantes et très souvent irréversibles. On y observe des contraintes chimiques et physiques qui limitent la production : phytotoxicités aluminiques, faible fertilité chimique, salinisation, dégradation des horizons de surface. Ces contraintes sont aggravées par le mode d'utilisation des sols et de pratiques culturales (culture sur brûlis).

4.1.4. *L'ozone (O_3)*

Des résultats très intéressants des études de la qualité de l'air (Krupa & Kickert, 1989 ; Fisman, 1991) en relation avec le dépérissement forestier mettent en évidence, la présence d'ozone, en particulier dans les pays industrialisés, à des concentrations telles que ce polluant atmosphérique est considéré comme un des facteurs intervenant dans ce phénomène complexe. Ces fortes teneurs d'ozone sont le résultat de réactions photochimiques complexes faisant intervenir outre le rayonnement solaire et l'oxygène de l'air, des gaz précurseurs qui, en raison de leur nature proviennent essentiellement des zones urbaines (trafic automobile) et/ou industrielles. Dans les zones non industrielles, une source importante de production d'ozone est la combustion de la biomasse liée à la déforestation et aux incendies de forêts, une réalité malheureusement encore peu connue en région tropicale malgré l'importance de leur impact sur le milieu forestier (Bertault, 1993).

Les concentrations d'ozone dans l'atmosphère des zones rurales ont subi une augmentation d'environ 100 à 200 % en un siècle, l'augmentation annuelle actuelle étant estimée à 1 à 2 % en région tempérée. C'est dans cette région que l'impact de ce polluant atmosphérique sur les écosystèmes forestiers a été évalué. Ses propriétés de puissant oxydant perturbent de nombreux processus physiologiques, liés à sa phytotoxicité pour les arbres forestiers. Il en résulte une diminution de la productivité, s'accompagnant d'une augmentation de leur susceptibilité aux différents stress biologiques (agent pathogène) et d'une moindre résistance aux stress abiotiques.

Les conséquences de l'augmentation de la concentration de l'ozone sur les changements climatiques sont liées à son caractère de gaz à effet de serre. De plus, à la différence des autres gaz à effet de serre, il présente la particularité d'être très toxique pour les organismes vivants, animaux et végétaux. Sa contribution à l'effet de serre n'est que de 8 % mais son effet est très effi-

cace dans la mesure ou le doublement de ses niveaux actuels entraînerait une élévation de température à la surface du globe égale à 35 % de celle produite par le doublement du CO₂. Des scénarios prévoient ce doublement vers les années 2030 (Krupa & Rickert, 1989 ; Fisman, 1991).

5. – CONCLUSION

Il ressort de tout ce qui précède que les écosystèmes forestiers sont des systèmes vivants. Les ressources qui les composent ont l'avantage d'être renouvelables. Ce renouvellement n'est cependant possible que dans certaines conditions, en particulier l'aptitude que l'homme, principal prédateur de la forêt et responsable indirect de sa perturbation, aurait à mieux gérer ces systèmes. Ceci dépendra non seulement de sa volonté de le faire, mais aussi de sa capacité à mieux maîtriser le fonctionnement des écosystèmes forestiers qui restent encore à découvrir, à inventer.

Pour ne prendre que le cas de la biodiversité, concept très en vogue à l'heure actuelle, de nombreux points restent encore à résoudre pour la cerner avec précision. Si l'on considère par exemple les ressources génétiques forestières dont il s'agit, la diversité génétique est évidente à l'échelle de vastes territoires. Elle l'est nettement moins à l'échelle de petites régions, voire d'un massif où règnent des conditions écologiques très diversifiées. Il n'est par conséquent pas aisé de concevoir une gestion qui assure le maintien, voire la restauration de cette biodiversité. L'écosystème forestier est un tout fonctionnel, où règne de nombreuses interactions (parfois subtiles) inter et intra compartiments qui concourent au maintien des équilibres fragiles que l'on y trouve.

Si par conséquent on veut garantir à un capital régional d'espèces les conditions de leur survie, il faut savoir comment gérer les paysages de manière que chaque espèce trouve en permanence, à l'échelle de la région, les biotopes comprenant son habitat (Blondel, 1979). La méthode d'approche peut varier selon le but poursuivi et selon les espèces, les écosystèmes.

La perception à courte vue des fonctions de la forêt est aussi l'une des raisons de leur utilisation irrationnelle et qui entraîne les perturbations des équilibres environnementaux que nous vivons aujourd'hui. Quand la structure de la forêt est modifiée, l'influence du couvert forestier est perturbée. Il en est ainsi de la tendance généralement observée dans les pratiques sylvicoles et qui vise à homogénéiser la forêt pour accroître sa capacité de production de la matière ligneuse, parfois sans tenir compte de la capacité du système ainsi remanié à réagir favorablement. La lente réaction des écosystèmes forestiers implique non seulement que les décisions d'intervention soient prises suffisamment tôt, mais aussi que le mécanisme de leur fonctionnement soit parfaitement connu, qui repose sur des bases scientifiques.

Ceci permet de mieux fonder le jugement et d'en tirer des conséquences pertinentes au niveau des concepts de réalisation.

Les pratiques sylvicoles qui en résulteront permettraient à la forêt de bien jouer son rôle de puits de carbone. Cependant, il y a autant de désir peu compatible quant au mode d'utilisation de la forêt, et qui impose une nouvelle vision de la sylviculture, à plusieurs dimensions complémentaires :

- sylviculture monofonctionnelle où la forêt doit être perçue comme une source de matière première, primant par conséquent l'intérêt économique de la forêt ;
- sylviculture multifonctionnelle où au rôle de la production s'ajoutent d'autres rôles telle que la protection. La forêt ici doit être perçue comme un écosystème naturel qu'il convient d'user sans abuser, le souci de la pérennité et de la stabilité écologique étant pris en compte. Le réflexe de protection de la forêt doit être d'autant plus développé que ses ressources sont limitées, quoi que renouvelables ;
- sylviculture écologique où la fonction de production est accessoire et qui intéresse au premier chef les pays pauvres en forêt. le but ici est de préserver la stabilité écologique et de garantir une certaine diversité de l'écosystème forestier.

Les écosystèmes forestiers, en particulier tropicaux, en raison de leur complexité constitueront encore pour longtemps des systèmes dont la maîtrise du fonctionnement requiert beaucoup de patience. Ceci est d'autant plus vrai que la nature ne livre ses secrets qu'avec parcimonie et nul ne peut savoir ce dont on aura besoin demain pour progresser davantage. La porte de ces « Laboratoires » est ainsi ouverte aux hommes de science pour apporter leur contribution décisive à la recherche de solution pour une saine gestion de la forêt dans le monde, pour le bien être de l'humanité en général.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUSSENAC G., 1975 - *Couverts forestiers et facteurs du climat : leurs interactions, conséquences écophysologiques chez quelques résineux*. Thèse Doct. Univ. Nancy 1, 240 pp.
- BARDLEY R.S., DIAZ H.F., EISCHEID J.K., JONES P.D., KELLY P.M., GOODNESS C.M., 1987 - « Precipitation fluctuations over Northern hemisphere land areas since the mid-19th century ». *Science*, 237, 171-175.
- BERTAULT J.G., 1992 - *Etude de l'effet du feu en forêt semi-décidue en Côte-d'Ivoire au sein d'un dispositif d'expérimentation sylvicole*. Thèse doct., Univ. Nancy 1.
- BIROT Y., LACAZE J.F., 1994 - *La forêt*. DOMINOS Flammarion, Paris, 126 pp.
- BLONDEL J., 1979 - *Biogéographie et Ecologie*. Masson, Paris, 173 pp.
- CAILLET F., 1991 - « L'aménagement des forêts tropicales ». *Rev. BFT*, 227, 17-23.

- CHOISNEL E., 1990 - « The effects of greenhouse gas warming on agriculture and forestry : Forests ». In *Climate effects on agriculture and forests*. Working Group Report, Section 5.2 WMO Commission for Agricultural Meteorology, 218-228.
- CHOISNEL E., 1991a - « Changements climatiques et impacts sur les forêts et l'agriculture ». *La Jaune et la Rouge*, 465, 43-47.
- CHOISNEL E., 1991b - *Synthèse des actions de la forêt sur le climat et résultats d'expériences de déforestation*. Groupe de Travail MRT - OSS « Données météorologiques et fluctuations climatiques ». Compte-Rendu de la journée de réflexion sur la modélisation. Toulouse.
- DICKINSON R.E., 1989 - « Modeling the effects of Amazonian deforestation on regional surface climate : a review ». *Agricultural and forest Meteorology*, 47, 339-347.
- DUCHAUFOR P., 1979 - « Bases écologiques de la conservation de la fertilité dans les sols ». *Ecologie et Développement*, 101-105.
- FAOHOM, 1993 - « Ecosystème forestier tropical camerounais : Richesse et Fragilité ». In CERDIE : Actes du colloque sur *Droit et politiques publiques de l'environnement au Cameroun*. Yaounde, 29-30 avril 1992, 73-90.
- FISMAN J., 1991 - « The global consequences of increasing tropospheric ozone concentrations ». *Chemosphere*, 22, 685-695.
- IBSO S.B., 1989 - *Carbon dioxide and global change : Earth in transition*. IBR Press, Arizona, USA, 292 pp.
- JEANNIN A., 1947 - *Eléphant d'Afrique : zoologie-Histoire-Folklore-Chasse-Protection*. Payot, Paris.
- JONES P.D., 1988 - « Hemispheric surface air temperature variations : recent trends and an update to 1987 ». *Journal of Climate*, 1, 645-660.
- JONES P.D., WIGLEY M.L., WRIGHT P.P., 1986 - « Global temperature variations between 1861 and 1984 ». *Nature*, 322, 430-434.
- KRUPA S.V., KICKERT R.N., 1989 - « The greenhouse effect : impacts of ultraviolet-B (UV-B) radiation, carbon dioxide (CO₂), and ozone (O₃) on vegetation ». *Environmental Pollution*, 61, 263-393.
- ODUM E.P., 1969 - « The strategy ecosystem development ». *Science*, 164, 262-270.
- OLDEMAN P.A.A., 1974 - *L'architecture de la forêt guyanaise*. Mémoire ORSTOM n° 73, Paris, 204 pp.
- OLDEMAN P.A.A., 1990 - *Forests : Elements of silvology*. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 624 pp.
- OZENDA P., 1982 - *Les végétaux dans la biosphère*. Doin, Paris, 431 pp.
- RIERA B., PUIG H., LESCURE J.P., 1990 - « La dynamique de la forêt naturelle ». *Rev. B.F.T., Spécial Guyane*, 219, 69-78.
- ROBERT M., CHENU C., 1991 - « Interaction between soil minerals and microorganisms ». *Soil Biochemistry*, 7, 307-404.
- VANTOMME P., 1991 - « The timber export potential from the Brazilian Amazon ». *Rev. BFT*, 227, 69-74.

Rapport introductif n° 2
**« Forêts : aspects économiques
et développement durable »**

PAR

LUC BOUTHILLIER
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LAVAL (QUÉBEC)

**LES FORÊTS : UN RICHE CHAMP D'APPLICATION
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Les forêts constituent une source évidente de richesse économique et de bien-être environnemental. Elles devraient donc motiver des attitudes responsables. L'exploitation de ce milieu dans l'enfilade des épisodes de l'histoire mondiale affiche cependant des accents d'inconscience destructrice. C'est que pour plusieurs, le dessein de l'humanité consiste encore à soumettre la nature. Aujourd'hui, cela aboutit trop souvent à un épuisement progressif des forêts sinon à leur défrichement pur et simple. Confinées à des dimensions locales, les conséquences négatives de l'utilisation des forêts ont rarement fait le poids devant la croissance matérielle et économique qui en découle. L'immensité des écosystèmes forestiers a peut-être justifié ce comportement en fournissant une garantie de pérennité.

Pourtant, un courant d'incertitude mine une lecture aussi rassurante sur l'état des forêts. Dix-huit siècles après Hadrien, qui tenta de préserver les derniers lambeaux des grandes forêts de cèdres du Liban au nom de la solidité toute entière de l'Empire romain, une frange importante de la communauté mondiale réalise maintenant que le progrès économique est indissociable de la protection de l'environnement et commande une nouvelle façon d'agir dans l'intérêt de l'humanité. La portée de l'enjeu apparaît planétaire. Elle conduit notamment à reconnaître que l'aménagement des forêts représente une des clés d'un développement que l'on voudrait durable.

Dans les lignes qui suivent, nous tenterons d'abord de cerner l'importance des forêts. Puis, il s'agira d'esquisser la problématique de l'intervention humaine en forêt. Nous essayerons d'identifier l'écart entre ce qui est attendu des forêts et ce qui en est obtenu. Cela conduira à préciser l'idée de développement durable dans la perspective d'une redéfinition du rôle des humains dans les écosystèmes forestiers. Nous verrons que cette situation soulève un problème complexe appelant des repositionnements philosophi-

ques et institutionnels. Enfin, nous tenterons de formuler les questions afférentes à la volonté d'appliquer une gestion forestière équilibrée entre des objectifs de production et de préservation.

1. – UN CAPITAL NATURE

Avec une superficie d'un peu plus de 3,4 milliards d'hectares (1) les forêts couvrent presque 26 % des terres émergées de la planète (Lanly, 1994). L'envergure de cette infrastructure naturelle suffit donc pour laisser entendre une contribution majeure au bien-être des collectivités humaines. Réparti selon trois grandes catégories, les forêts tropicales (1,75 G ha), les forêts tempérées (1,53 G ha) et les plantations (0,13 G ha), ce capital nature est assez bien distribué par continent (figure 1). Toutefois, les Etats de la C.E.I. (755 M ha), le Brésil (680 M ha), le Canada (250 M ha) et les États-Unis (210 M ha) accaparent plus de la moitié de ce capital (Brabänder, 1993 et Sharma *et al.*, 1992).

Bien qu'il faille considérer ce chiffre à titre indicatif, Brooks (1993) estime le capital ligneux de la planète à 300 milliards de m³. Si l'on en croit Schroeder (1993) ce stock est réparti à peu près également entre les forêts tempérées et les forêts tropicales. Toutefois, la précision des inventaires, qui même dans un pays comme le Canada suscite des interrogations sur l'apport véritable de plus 55 millions d'hectares (Forêts Canada, 1993), donne à penser qu'il s'agit d'un ordre de grandeur. D'ailleurs, Sharma *et al.* (1992) se gardent bien de quantifier le stock ligneux des pays en développement. Ils se contentent de jauger le flux des récoltes annuelles au cours de la décennie 1980 à environ 2,8 milliards de m³. Du côté des forêts tempérées, la pression de récolte équivaldrait à 1,8 milliard de m³ par année (Schroeder, 1993) alors que l'accroissement annuel net serait de 2,3 milliards de m³ (Brabänder, 1993).

Donnée majeure pour saisir le caractère infrastructural de la forêt, la dotation de superficie forestière par habitant montre un certain clivage Nord-Sud. Les résidents des pays développés disposeraient chacun de 1,63 hectare. Ceux des pays en développement ne pourraient compter que

(1) La FAO caractérise différemment les forêts selon leur localisation dans le monde (Schroeder, 1993). Dans les pays en développement, toute zone supportant des arbres dont la projection de la cime couvre 10 % ou plus du sol porte l'appellation de forêt. Dans les pays développés, ce pourcentage de couverture doit atteindre 20 % et la taille moyenne des arbres à maturité doit s'élever à au moins sept mètres pour que le territoire soit dénommé forêt. Cela signifie que l'on peut élargir le territoire forestier en considérant d'autres espaces boisés. En généralisant le critère adopté pour circonscrire la forêt des pays du Sud par exemple, la superficie de la forêt tempérée passe à 2,31 G ha, notamment par l'ajout de plus de 500 M ha de forêt boréale qui couvre au total plus de 920 M ha. Sous cet angle, l'aire occupée par des forêts et d'autres territoires boisés correspond à 4,06 G ha (Mainy, 1994).

sur 0,46 hectare. Néanmoins, il faut se garder des conclusions hâtives. La répartition par continent dépeint une situation plus nuancée (tableau 1). Le territoire disponible par habitant en Asie équivaut pratiquement à celui existant en Europe de l'Ouest (0,16 hectare per capita contre 0,20 hectare per capita). La dotation des Africains serait comparable à celle des Américains (0,9 contre 0,8) si ce n'était des réserves canadiennes qui portent la répartition nord américaine à 2,7 hectares par habitant. Quant à eux, les résidents de l'Amérique Latine et de l'Océanie jouiraient chacun de 2,1 hectares et de 7,5 hectares respectivement.

TABLEAU 1

Dotation des superficies forestières par habitant dans le monde et par grande région écologique et sociale

<i>Région</i>	<i>Superficie (millions hectares)</i>	<i>Répartition (hectare/habitant)</i>
Monde	4,04	0,76
Zone tempérée	2,33	0,82
Zone tropicale	1,71	0,69
Pays développés	2,06	1,63
Pays en développement	1,98	0,46

Source : Brooks, 1993.

La dotation de territoire forestier ne permet donc pas de distinguer les pays selon leur richesse économique. Elle motive surtout des projets d'aménagement différents selon la rareté relative du capital forestier mesurée par un tel indicateur. La conjugaison de ce capital et de la démographie représente effectivement une ligne de force dans la définition de l'aménagement forestier. Nous y reviendrons plus loin.

La tenure permet mieux de contraster la situation des pays en développement par rapport à celle des pays développés. Dans ces derniers, la forêt est plutôt privée. Plus de 56 % des superficies forestières appartiennent à des individus ou des corporations (Brooks, 1992). Schroeder (1993) observe que cette proportion dépasse les 70 % dans les pays d'Europe de l'ouest et de Scandinavie. Seuls l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada se démarquent avec des domaines privés, comportant 25, 23 et 6 % du territoire forestier. Dans les pays en développement un peu plus de 10 % des forêts seraient détenues par des particuliers ou des entreprises (Prescott-Allen, 1990). Toutefois, il faut considérer avec prudence cette conception binaire des forêts puisque celles-ci forment un patrimoine dont la valeur environnementale constitue un bien collectif y compris sur les terres privées (Godbout et Bouthillier, 1991).

Enfin, achevons la description de la forêt en fournissant quelques détails sur les plantations. Sorte de capital nature fabriqué, les plantations suscitent beaucoup d'attentes. Pour les autorités monétaires internationales comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, ce sont des éléments porteur d'avenir (Goodland, 1994). Notons immédiatement que le territoire reboisé artificiellement représente seulement 4 % de la superficie occupée par la forêt (Lanly, 1994). De plus, observons aussi que les trois quarts des 130 millions d'hectares plantés sont localisés dans la zone des forêts tempérées. La Chine et la Scandinavie se disputeraient le championnat du reboisement avec plus d'une trentaine de millions d'hectares de plantation chacune. Le tableau 2 permet de visualiser la répartition des efforts de reboisement. Depuis 1975, l'intensité de cet effort aurait triplé dans les pays en développement (Brooks, 1993).

Fait à remarquer, plus de la moitié des plantations réalisées dans les pays tropicaux visent d'abord à servir des fins environnementales et domestiques (Mercer et Soussan, 1992). Le contrôle de l'érosion, le support à des productions agricoles et la fourniture de bois de chauffage représentent des objectifs de production qui distinguent ces superficies des plantations en forêt tempérée qui sont prioritairement destinées à approvisionner l'industrie du bois en matière première. À ce sujet, nous devons signaler des avis contradictoires.

TABLEAU 2
Distribution des plantations forestières dans le monde
et par grande région écologique et sociale

<i>Région</i>	<i>Superficie (millions hectares)</i>
Monde	130
Zone tempérée	97
Zone tropicale	33
Pays développés	64
Pays en développement	66

Source : Brooks, 1993 et South, 1994.

En 1982, Sedjo calculait, selon des hypothèses fondées sur l'expérience acquise en reboisement artificiel, que 140 millions d'hectares de plantation à haut rendement auraient suffi à combler les besoins en matière première affichés par l'industrie pour l'année 1978. Dix ans plus tard, Sedjo maintiendrait sa position quant à la formidable machine que constituent les plantations dites industrielles (Brooks, 1993). South (1994) partage cette opinion. Il estime que le remplacement de 10 % des forêts naturelles par des planta-

tions à haut rendement suffirait à couvrir la demande du moment. Pour preuve, il rappelle que les plantations d'Amérique du sud occupent moins de 1 % du territoire forestier tout en fournissant plus de 30 % des volumes de bois destinés à l'industrie de cette région.

Pour sa part, Sutton (1994) convient de l'intérêt d'une telle stratégie d'approvisionnement. Cependant, il doute de la plausibilité d'un contexte économique autorisant l'investissement de 275 milliards de dollars sur vingt ans sans compter les frais d'intérêt. C'est en effet l'ampleur de l'effort de reboisement que commanderait l'intention de recourir exclusivement à des plantations pour satisfaire la consommation de matière ligneuse si la tendance actuelle devait se maintenir. Une somme colossale serait donc requise afin de substituer les forêts naturelles par des plantations. Sans compter que la réalisation de cette ambition s'accompagnerait d'effets notables sur l'organisation sociale des communautés visées par cette vaste entreprise de ligniculture.

2. – L'IMPORTANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Le dernier élément de discussion introduit bien la question de l'utilité des écosystèmes forestiers. Après avoir insisté sur la générosité de la forêt, il est temps de montrer concrètement ce qu'il en est. La filière ligneuse constitue de loin la mieux documentée. De fait, la première préoccupation des États en matière de forêt consiste d'abord à assurer la satisfaction des besoins en bois du pays (Lafougue, 1993). L'information abonde sur ce thème. Elle se prête à la confection d'un portrait mondial ouvrant sur les autres ressources et fonctions de la forêt.

2.1. – *La matière ligneuse*

La distinction nord-sud n'est nul part aussi évidente qu'au chapitre de l'utilisation des bois. Les pays en développement consomment surtout du bois de chauffe alors que les pays développés requièrent principalement des approvisionnements pour des fins industrielles (tableau 3). Plus de la moitié de la consommation de bois découle de la satisfaction du cinquième des besoins énergétiques des pays en développement. Au cours des dernières années, entre 1,8 et 2,6 milliards de m³ auraient été convertis en chaleur (Sharma *et al.* 1992 et Brooks, 1993). À l'échelle du globe, presque sept personnes sur dix utilisent le bois de chauffe comme source d'énergie (Ullsten, 1994).

TABLEAU 3
Utilisation de la matière ligneuse dans le monde en 1990

<i>Utilisation</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Total</i>
		<i>milliard de mètres cubes</i>	
Bois de chauffe	1,8	0,3	2,1
Matière première pour servir des fins industrielles	0,5	1,3	1,8
<i>Total :</i>	2,3	1,6	3,9

Source : Brooks, 1993 et Sharma et al. 1992.

Du côté manufacturier, presque 75 % des 1,8 milliards de m³ acheminés à l'industrie de transformation relèvent des pays développés. D'ailleurs, plus de 80 % des activités de production s'y déroulaient en 1991 (tableau 4). En 1991, l'industrie du sciage s'arrogeait plus de la moitié de la récolte de bois industriel (Schroeder, 1993). Le volume récolté se composait à plus de 70 % d'essences résineuses. Toutefois, seulement 50 à 70 % du volume de bois utilisé par le secteur sciage est transformé en bois d'œuvre (Brooks, 1993). Au Québec, la proportion est d'à peine 30 %. Le pourcentage restant se constitue de produits conjoints tels des copeaux, des sciures et des planures qui sont employés pour la confection de panneaux et de produits papetiers.

L'intégration représente une des caractéristiques de l'industrie des produits forestiers. Observons entre autres que presque 90 % de la pâte nécessaire à la fabrication des 242 millions de tonnes de papier et carton en 1991 provenaient d'usines du Nord (Schroeder, 1993). Notons également qu'en 1990, plus de 30 % des approvisionnements des usines de pâtes et de papiers se constituaient de fibres recyclées (Brooks, 1993).

TABLEAU 4
Répartition des volumes de matière ligneuse
utilisés par secteur industriel en 1991

<i>Secteur</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Total</i>
Sciages	24 %	76 %	470 M m ³
Panneaux	20 %	80 %	125 M m ³
Papier et carton	17 %	83 %	242 M to. mé.
Pâte	11 %	89 %	158 M. to. mé.

Source : Schroeder, 1993.

Toute cette activité industrielle induit des effets économiques tangibles. D'après les compilations effectuées par la *Food and Agriculture Organization*

(FAO), on peut estimer la part du secteur des produits forestiers à presque 2 % de la valeur de l'ensemble des activités reconnues dans les comptabilités nationales (tableau 5). Pour 1991, cela représentait une somme totalisant 418 milliards de \$ ÉU (Schroeder, 1993). Bien que les pays en développement bénéficient de seulement 20 % de la valeur créée par l'industrie de transformation, la fabrication et la mise en marché des produits ligneux engendrait plus de 4 % de leur PNB consolidé pour cette année de référence, contre 1,4 % dans les pays développés.

Ce dernier chiffre laisse supposer qu'une partie de la production de bois de chauffe emprunte la voie d'une économie formelle en plus de rappeler la place qu'occupent les activités d'extraction dans les pays en développement. Autrement, il faut garder à l'esprit que la récolte du bois et sa transformation peuvent s'avérer des activités hautement importantes à l'échelle nationale pour certains pays. La Finlande et le Canada, par exemple, tirent respectivement 10 et 8 % de leur PNB de ce domaine d'activités. Pour le Népal et la Malaisie, Sharma *et al.* (1992), indiquent que 15 et 10 % de la production nationale est en cause.

TABLEAU 5
Valeur de la production mondiale
des filières forestières en 1991

Région	foresterie	Transformation	Total	% PNB
	(milliard de dollars américains)			
Monde	96	322	418	1,8
Pays en développement	70	63	133	4,1
Pays développés	26	259	285	1,4

Source : Schroeder, 1993.

Panneaux, papiers, cartons et bois d'œuvre alimentent une activité commerciale intense entre les nations. Elle compte pour plus de 3 % du commerce mondial des marchandises. L'envergure de ces flux fournit donc des indices sur la contribution économique des forêts. Selon Brooks (1993), la valeur totale des exportations de produits ligneux atteignait presque 100 milliards de \$ ÉU en 1991. Même s'ils détiennent la part congrue de ce commerce (tableau 6), les pays en développement améliorent sensiblement leur balance commerciale en soumettant les forêts à des fins industrielles (tableau 7).

TABLEAU 6
Valeur des exportations
provenant du secteur forestier en 1991
 (milliard de dollars américains)

<i>Secteur</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Total</i>
Bois rond	2,5	5,8	8,3
Sciages	2,4	14,0	16,4
Panneaux	4,3	5,5	9,8
Papiers et carton	2,9	44,1	47,0
Pâte	1,3	15,0	16,3
<i>Total</i>	13,4	84,4	97,8

Source : Schroeder, 1993.

TABLEAU 7
Flux commerciaux
de produits forestiers par zones écologiques en 1989
 (milliard de dollars américains)

	<i>Zone boréale</i>	<i>Zone tempérée</i>	<i>Zone tropicale</i>
Importations	5,1	83,6	6,1
Exportations	41,0	43,3	10,5
Bilan	+35,9	-40,3	+4,4

Source : Brooks, 1993.

Les pays détenteurs de forêts résineuses sortent gagnants de ce grand jeu planétaire d'échanges. En 1991, les produits du bois représentaient 19 % des exportations de la Suède avec une valeur de 9 milliards de \$ ÉU (Annerberg, 1994). Au Canada, ce commerce valait presque 20 milliards de \$ ÉU et comptait pour 15 % des exportations. Cependant, des pays comme la Malaisie et l'Indonésie ne sont pas en reste puisque le bois fournit 15 % de leurs revenus d'exportation.

2.2. – *Les autres productions matérielles*

Une foule de produits non ligneux proviennent également de la forêt et complètent la liste des produits forestiers. Plantes, fruits, noix, latex, résines, gommes et produits dérivés tels les meubles, les médicaments, les huiles, les gelées et les jus, procurent des revenus d'exportation non négligeables. Des substances comme l'huile de palme ou le caoutchouc engendrent chacune des rentrées de devises de l'ordre de 3 milliards de \$ ÉU par année dans les pays producteurs (Newton *et al.*, 1994). Il faut aussi mentionner le rotin, les tanins, les noix du Brésil, la gomme arabique et des fruits, comme la mangue, qui, bien que constituant des produits forestiers mineurs,

suscitent des flux commerciaux de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars.

La diversité des forêts tropicales incite à croire qu'elles dominent le champ des productions dites mineures. Néanmoins, plusieurs produits appartenant à cette catégorie proviennent des forêts tempérées. Le liège en est un exemple spectaculaire. Il occupe le quart des travailleurs forestiers du Portugal et occasionne une production dont la valeur totalisait 550 millions de \$ EU en 1991 (Schroeder, 1993). La Finlande, quant à elle, figure parmi les gros producteurs responsables de l'extraction annuelle de plus de 500 000 tonnes de résine à partir d'essences forestières. Au Canada, plus de 10 000 acériculteurs tirent de la sève d'érable des produits alimentaires valant plus de 60 M \$ CDN par année. Sans compter qu'il existe plusieurs autres objets de production. Les arbres de Noël, les branches d'ornementation, la venaison, les champignons et les petits fruits se traduisent également en prestations marchandes évidentes mais dont la signification échappe aux comptabilités nationales (Brabänder, 1993).

De façon générale, les chiffres manquent pour saisir la véritable portée de toutes ces productions périphériques à la matière ligneuse. Cependant, elles ne semblent pas négligeables pour autant. Les substances médicinales constituent un cas extrême permettant d'illustrer la situation.

On ne sait pas grand-chose de la valeur économique des médicaments tirés de la forêt. Quelques exemples laissent pourtant entrevoir un enjeu économique de taille. L'écorce de *Prunus africana* utilisée dans le traitement des problèmes de prostate permettrait des échanges d'une valeur de 150 000 \$ par an entre la France et le Cameroun (Newton *et al.*, 1994). Au Canada, l'utilisation de l'if (*Taxus canadensis*) afin d'élaborer le taxol, un médicament pour lutter contre le cancer, constituerait pour le moment un enjeu d'un demi milliard de dollars (Lemieux, 1993).

Bien plus, en réalisant que la résistance du gouvernement américain à signer la convention sur la biodiversité s'expliquait par le refus de l'industrie pharmaceutique à partager équitablement les acquis scientifiques et les bénéfices commerciaux résultant de la mise en valeur des ressources génétiques des écosystèmes naturels, on peut soupçonner à juste titre que la contribution économique des forêts peut bel et bien déborder celle induite par la seule matière ligneuse.

Il faut tout de même réaliser que la plupart des produits non ligneux sont consommés localement et parfois transigés hors marché. C'est pourquoi l'information tant sur la valeur que sur l'ampleur de ces productions est si rare. Cependant, il importe d'éclairer cette zone d'ombre pour réellement cerner le tribut économique des forêts. Kramer *et al.* (1992) estiment que 300 millions d'individus vivent en ou à proximité de la forêt et en tirent le plus clair de leurs moyens d'existence. La fonction socio-économique de la forêt va donc bien au-delà des quelques 5 millions d'emplois directs attribuables

aux industries du bois et du papier. Elle nous oblige à adopter une vision intersectorielle.

2.3. – *Les services de la forêt*

Pour ce faire, nous devons aborder l'aspect des services rendus par la forêt. Les occasions de loisir et de récréation figurent parmi les services les plus tangibles économiquement. Pour Wheland (1991), plus de la moitié des activités récréotouristiques pratiquées dans le monde se déroulent en nature et le plus souvent dans des espaces boisés. L'affaire prend de l'importance quand on s'aperçoit que le tourisme rapportait 55 milliards de \$ ÉU aux pays en développement en 1990. En Amérique du Nord, les 344 millions de visiteurs enregistrés dans les parcs et réserves situées en milieu forestier au cours de l'année 1992 démontrent l'intérêt de ce genre d'activité (Forêts Canada, 1993 et Mitchell, 1994). Pour leur part, les autorités américaines signalent en 1987 plus de 238 millions de visiteurs-jours dans le réseau des 156 forêts nationales (USDA, 1989).

Nous pourrions continuer à étaler des chiffres sur la fréquentation des forêts pour montrer l'importance de leur fonction récréotouristique à la grandeur du monde. Cependant, c'est l'absence de données permettant de saisir l'enjeu à sa juste valeur qui réclame de l'attention. Les impacts socio-économiques de toute cette activité apparaissent méconnus bien que non négligeables. Cela est d'autant plus troublant que les sources de conflits entre cette activité et celle propre à l'industrie du bois sont évidentes. De fait, la récolte d'un flux de matière ligneuse contraint nécessairement l'état d'une forêt et est susceptible d'altérer sa prestation de services récréotouristiques. Faute de points de comparaison, les politiques de mise en valeur des forêts privilégieront donc l'aspect matière ligneuse au détriment d'une optique plus globale où la forêt représente un milieu riche de multiples occasions de développement.

L'opposition entre bien et service que nous venons de soulever nous amène aussi à traiter du rôle environnemental tenu par les forêts. Fait à souligner, ces services environnementaux étant non-appropriables et donc, non échangeables, s'inscrivent en dehors de la logique marchande. Ils possèdent donc une valeur d'usage qui complique la mesure de leur contribution socio-économique. À ce stade-ci, nous ne pouvons qu'énumérer les services rendus en reprenant une nomenclature familière pour plusieurs.

Rappelons tout de même qu'à l'échelle locale, les forêts exercent une régulation des cycles hydrologiques très utile aux établissements humains. De même, elles protègent les sols en diminuant la compétence érosive des eaux de ruissellement et du vent. Elles peuvent aussi réduire les niveaux de nuisances comme le bruit ou la pollution visuelle. À l'échelle planétaire, les forêts tiennent un rôle similaire. Mais la connaissance incomplète des phénomènes en rend la description hasardeuse.

Néanmoins, les forêts apparaissent remplir une fonction de premier plan dans la régulation des climats. Entre autres, la capacité des forêts boréales à absorber de grandes quantités de rayonnement solaire couplée à l'aptitude des forêts tropicales à pomper beaucoup de chaleur dans l'atmosphère, semblent recueillir l'assentiment d'une majorité de climatologues (Fox *et al.*, 1993). Par ailleurs, la possibilité que les forêts puissent séquestrer la dizaine de milliards de tonnes de gaz carbonique résultant de l'activité humaine (Kramer *et al.*, 1992) constitue une donnée intéressante dans la gestion des changements climatiques. Elle ouvre la porte à des solutions passant par la manipulation du couvert forestier et la consommation de produits du bois.

Enfin, en abritant un grand nombre de biotopes, les forêts constituent en quelque sorte des agents de conservation de la biodiversité. Le maintien des biodiversités génétiques, spécifiques et écosystémiques constituerait une réserve de réponses à des situations imprévues pour l'humain et ses institutions (Salwasser, 1990). Vu sous cet angle, le service d'assurance fourni par les forêts devient manifeste.

Les forêts dispensent aussi des aménités esthétiques et spirituelles qui ressortent clairement dans le foisonnement culturel de l'humanité. L'attachement symbolique et émotionnel des individus et des collectivités à des forêts se manifeste de différentes façons à la grandeur du globe. Il communique une valeur d'existence aux forêts capable de justifier des pratiques et des politiques forestières distinctes d'un endroit à un autre. Évidemment, cet attachement complique lui aussi notre dessein d'identifier la contribution socio-économique des forêts. En fait, dans l'état actuel des connaissances, le concept de valeur d'existence possède surtout un pouvoir normatif à bien reconnaître pour juger de l'importance d'une forêt.

2.4. – Une forêt multiple

La fonction de production d'une forêt comporte donc une prestation marchande qui s'exprime sous forme de biens et de services tangibles économiquement. Elle se compose aussi d'un pendant non marchand qui se manifeste dans des usages traditionnels et domestiques, des services environnementaux et des aménités culturelles. Toutefois, seules les données sur l'utilisation de la matière ligneuse apparaissent fiables. Une telle situation rend complexe la détermination de la part des forêts dans une économie nationale ou mondiale.

Néanmoins, des relevés ethnobotaniques effectués en Amazonie révèlent que les communautés indigènes sont susceptibles d'utiliser 95 % des essences de cette forêt (Newton *et al.*, 1994). Ils soulignent l'intérêt de voir dans la forêt plus qu'une réserve de matière ligneuse. Dans les pays développés, une enquête menée par la FAO en 1990 relativise aussi les choses (tableau 8). La fonction de production ligneuse obtient la priorité sur 54 % du territoire forestier européen contre 36 % aux États-Unis (Brabänder,

1993). Sur la fraction restante de l'espace, la priorité est accordée à la conservation, à la récréation, au pâturage ou à la régulation hydrologique.

TABLEAU 8
Importance des fonctions attribuées au territoire forestier
en Europe et aux États-Unis d'après une enquête de la FAO
effectuée en 1992

	<i>Pourcentage de la superficie totale</i>		
	<i>Élevée</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Faible</i>
Europe			
– production bois	54	24	22
– protection	11	17	72
– eau	9	17	74
– pâturage	10	15	75
– chasse	27	55	18
– conservation	4	37	59
– récréation	12	39	49
États-Unis			
– production bois	36	41	23
– protection	36	30	34
– eau	16	79	5
– pâturage	16	17	67
– chasse	9	45	46
– conservation	8	42	50
– récréation	19	33	48

Source : Brabänder, 1993.

De plus, ces résultats semblent admettre au départ la complémentarité des fonctions retenues pour l'enquête. Nous devons donc nous empêcher d'accorder un trop gros avantage aux activités de récolte et de transformation du bois.

Ainsi, même si Briggs, 1993 qualifie de chimère l'intention d'évaluer monétairement la contribution d'un milieu polyvalent comme une forêt, l'affectation de l'espace qu'elle occupe permet des constats chiffrables. De telles données invitent à adapter les règles de calcul afin de mieux percevoir le rôle des forêts dans une perspective territoriale (Dionne, 1994). Nous entendons par là une approche où l'on met l'accent autant sur la qualité de vie des gens qui vivent directement de la forêt que sur les performances économiques des secteurs d'activités qui y sont greffés.

3. – LE PROBLÈME FORESTIER

En dépit des apports multiples de la forêt, la conduite des affaires humaines porte souvent atteinte à son intégrité. La situation apparaît d'au-

tant plus préjudiciable de nos jours que l'affaiblissement du milieu forestier introduit des contingences dans des espaces qui débordent le champ du local. Il entraîne des répercussions mondiales. Pour s'en convaincre, il suffit de constater l'importance des forêts à titre de composantes terrestres des systèmes climatiques. Cette position se justifie même dans une approche plus centrée sur les matières premières.

Nous avons vu l'ampleur des productions économiques tirées de la forêt. Les exercices de prospective tentant d'éclairer le futur par le prolongement des patrons actuels de consommation livrent des résultats apeurants. D'après Sutton (1994), la population mondiale aura besoin d'au moins six milliards de m^3 par an d'ici le tournant du millénaire. Et, dans la mesure où au plan mondial la consommation annuelle per capita passerait de $0,7 m^3$ à $1,2 m^3$, la moyenne des pays développés en 1989 (Brooks, 1993), le besoin à satisfaire approcherait les dix milliards de m^3 .

Ces scénarios apparaissent peu plausibles tant l'énormité des flux de matières requis semble mener à un chaos appelant la manifestation d'événements imprévus. Dès lors, il vaut peut-être mieux admettre que, quoiqu'il advienne, la satisfaction des besoins essentiels de l'humanité passe entre autres par un nouvel arrimage des sociétés à leurs forêts. À notre avis, de tels arrangements doivent viser à améliorer l'état des forêts afin de mieux réagir aux surprises que nous promet l'avenir. Nous devons donc questionner les entreprises de mise en valeur des forêts pour caractériser l'état du milieu qui en résulte. À cet égard, nous observons trois symptômes d'affaiblissement du milieu forestier.

Le recul des forêts constitue sans doute l'événement le plus marquant sur l'actualité. Entre 1980 et 1990, 200 millions d'hectares ont disparus (Lanly, 1994). Cette perte représente presque 6 % du territoire forestier. Elle se distribue inégalement entre les pays développés (36 M ha) et les pays en développement (154 M ha). Conjugué à la hausse démographique, ce retrait laisse 0,8 hectare de forêt pour chaque habitant de la planète. Ceux-ci disposaient chacun de 2 hectares dans les années trente (Brooks, 1993). Le rythme du recul s'effectuerait donc à un taux annuel de 0,6 %. Pourtant, la disposition des forêts n'est pas le fait d'une pression démographique accrue. Dans des pays densément peuplés comme le Japon ou les états de l'Europe de l'Ouest, la situation s'est améliorée. On y dénombre 2 millions d'hectares de plus qu'en 1980 (Lanly, 1994). Ce sont la pauvreté et des structures foncières marginalisant les populations locales qui expliqueraient le recul des forêts (Sachs, 1993).

La dégradation des forêts représente une situation plus insidieuse. Elle est graduelle et, en général, impossible à mesurer avec les moyens de la télédétection (Lanly, 1994). Elle se manifeste par des réductions de productivité

primaire (2) conséquentes à des actions humaines comme la surexploitation, les coupes d'écrémage, le surpâturage et la pollution. À ce titre, Prescott-Allen (1990) observe que 15 % des stocks forestiers européens ont subi des dommages au cours de la décennie quatre-vingt. La dégradation peut aussi se manifester sous forme d'une baisse de la productivité des sols ou d'une rétrogression dans les stades de succession végétale. La fragmentation représente un autre type de dégradation des forêts fréquemment rencontré en Amérique du Nord.

La dégradation des forêts est aussi en liaison avec les pertes de biodiversité. Bien qu'approcher la question de la biodiversité par le nombre d'espèces puisse propager une vision étroite de cette problématique, nous empruntons cette voie pour exprimer l'idée de dégradation du milieu forestier. Ainsi dans les forêts tropicales, même si les estimations du nombre potentiel d'espèces varient entre 5 et 30 millions, Wilson (1988) prétend que 50 000 espèces sont menacées d'extinction et que plusieurs milliers d'entre elles disparaissent effectivement chaque année des suites d'une dégradation des forêts. Dans les forêts tempérées, le phénomène semble mieux circonscrit. Des forêts primitives (3) réduites à l'état de reliques et des pratiques forestières inappropriées comme le drainage et la plantation automatique mettraient en péril 256 espèces en Suède (Annerberg, 1994). Le Service forestier américain reconnaît, quant à lui, l'existence de 153 espèces menacées qui commandent des mesures de gestion particulières (USDA, 1989). De son côté, Keddy (1991) répertorie au Canada 95 espèces menacées par l'affectation du territoire sans distinction de milieux cependant.

La précarité des forêts compose le troisième type de réaction négative face à des changements de nature anthropique. Ce type est encore plus difficile à distinguer que les formes de dégradation vues plus haut puisqu'il est latent. Les changements résultant d'une modification dans la façon dont des forces écologiques et sociales interagissent composeraient une sorte d'effet cumulatif accroissant la vulnérabilité des forêts devant des surprises structurelles. Ces changements graduels amplifieraient l'intensité et la probabilité d'événements catastrophiques et se solderaient par une diminution de la résilience des forêts au stress. Une augmentation de la susceptibilité des forêts aux insectes et aux maladies indiquerait par exemple un tel état de dégradation structurelle (Kolb *et al.*, 1994).

La tendance à maintenir des structures forestières optimisant les rendements en bois par unité de surface provoquerait ce genre de réactions (Bormann et Lickens, 1979). Dans les forêts de production composées de peuplements denses ou d'arbres qui ne réagissent plus aux traitements sylvicoles

(2) La quantité d'énergie disponible sur place sous forme de matériel végétal une fois que l'on a soustrait la somme d'énergie nécessaire à la respiration de ces végétaux.

(3) Il s'agit de massifs forestiers qui n'ont pas fait l'objet d'une coupe au cours des 250 dernières années.

à cause de leur âge, Landman et Barthod (1994) constatent par exemple une plus grande susceptibilité au dépérissement. Une situation similaire caractériserait les stations soumises à l'enrésinement artificiel. Par ailleurs, les ravages considérables causés par les incendies forestiers aux États-Unis au cours des dernières années s'expliqueraient par l'efficacité des mesures de protection qui auraient permis d'accumuler des stocks de bois au-delà des limites propres au fonctionnement naturel des écosystèmes (Ward-Thomas, 1994).

L'harmonisation des interventions humaines dans les forêts ne coule pas de source. Cependant les besoins croissants en biens et services attendus des forêts et une connaissance plus fine du rôle de ces écosystèmes sur les équilibres planétaires motivent une volonté d'enrayer leur recul et d'endiguer les phénomènes responsables de leur dégradation. La mise en œuvre de plans d'action en foresterie tropicale sous l'égide de la FAO comme les travaux de la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe en témoignent. Ce désir d'équilibrer l'utilisation et la préservation des forêts est d'améliorer les capacités institutionnelles d'adaptation aux surprises qui guettent les écosystèmes forestiers s'inscrit dans un courant de pensée fort connu aujourd'hui. Nous osons même affirmer que l'intention de renouveler l'idée de conservation afin de résoudre les problèmes de la forêt représente une application du concept du développement durable.

4. — LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : ESSAI DE DÉFINITION

Expression lénifiante, le développement durable permet d'exprimer des préoccupations quant aux conséquences futures du comportement actuel des sociétés humaines. Il invite à mettre simultanément l'emphasis sur le maintien de processus écologiques et sur la correction des inégalités sociales en matière de développement (Young, 1992). Véritable concept normatif présidant à une pluralité de solutions locales propres à des écosystèmes et à des contextes culturels donnés, le développement durable semble d'abord une affaire d'imagination écologique (Sachs, 1993). En effet, ce principe balise la réflexion sur le développement sans préciser *a priori* de termes opérationnels. Il oblige plutôt à revoir les usages d'un écosystème de sorte que ses mécanismes écologiques acquièrent une signification explicite. Il devient alors possible de cerner leur portée économique et de leur permettre d'influer sur les politiques et pratiques ayant cours dans cet écosystème.

Notre interprétation de la littérature existante quant à la signification du concept de développement durable nous amène à réitérer la distinction entre développement économique et croissance économique (Bouthillier *et al.* 1992). L'expression est d'abord et avant tout un concept quantitatif, généralement mesuré par le taux de croissance du produit national brut (PNB).

La simple observation de cette variable dissimule toutefois la façon dont cette croissance prend place. Ainsi, tout dommage causé à l'environnement ne sera pas comptabilisé dans le calcul du produit national brut. De plus, toute utilisation productive d'une ressource naturelle, que cette ressource soit renouvelable ou non-renouvelable, fera aussi augmenter la valeur du PNB.

La croissance économique se veut donc un indicateur du niveau de l'activité économique et non de la qualité de cette activité. C'est pourquoi nous préférons utiliser le concept de développement économique. Il s'agit d'un concept beaucoup plus englobant, puisqu'il définit les conditions porteuses de prospérité en longue période. De fait, nous incluons dans l'idée de développement économique non seulement l'aspect quantitatif de la croissance mais surtout ceux du progrès social, de la distribution des revenus et de qualité de l'environnement. En ajoutant l'équité intergénérationnelle nous achevons de cerner les contours du concept de développement durable.

À cause d'atteinte à l'intégrité des écosystèmes, il peut donc y avoir croissance économique sans qu'il y ait nécessairement développement économique puisqu'à termes la qualité de vie peut être diminuée. Dans cette perspective, le développement durable prend un sens particulier. Il délaisse la croissance économique comme finalité. Il embrasse plutôt la notion plus générale de qualité de vie pour les générations existantes et futures. Concrètement, l'expression signifie qu'il faut mettre en valeur des milieux naturels afin de générer des revenus qui puissent autoriser simultanément un renforcement de structures socio-économiques et le maintien de l'intégrité de ces milieux (Costanza, 1991).

Le concept de développement durable met également en relief la responsabilité des générations présentes vis-à-vis des générations futures. Cette facette est fondamentale et permet d'aborder le cadre opérationnel du développement durable. L'application du concept requiert en effet de la génération actuelle qu'elle prenne en considération les conséquences de ses actions sur la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Ce principe est clair. Toutefois, il ne résout pas le problème de la forme que doit prendre l'héritage à léguer, la nature de besoins futurs étant inconnue.

À prime abord, il ne saurait être question de garder intact l'ensemble des milieux naturels. L'exploitation de ce capital contribue de fait à augmenter la quantité et la qualité du capital physique laissé en héritage aux générations futures. Néanmoins, les possibilités de substitutions entre le capital nature et le capital physique fabriqué par l'humain présentent des limites. Les fonctions écologiques assurées par les écosystèmes n'ont généralement pas de substitut. L'envergure des coûts imputables aux dommages causés par la dégradation des milieux naturels tout comme le degré d'irréversibilité associé à ces dommages conduisent aussi à un verdict similaire. Le développement durable oblige donc à mettre l'emphasis sur les complémentarités

qui existent entre le capital nature et les autres formes de capital. Il force ainsi la génération présente à agir avec prudence dans la définition des politiques et des programmes qui peuvent mettre en péril la capacité des ressources environnementales à générer un flux continu de biens et de services.

Certains économistes ont d'ailleurs récemment adopté une position sensiblement différente de l'approche économique traditionnelle à ce sujet (Daly, 1989 et El Serafy, 1991). Pour Pearce *et al.* (1989) par exemple, le capital nature a une importance particulière étant donnée (1) sa substituabilité limitée avec le capital physique, (2) sa capacité grandissante à freiner le progrès des économies développées et (3) son extrême importance dans les pays en développement comme moyen de subsistance.

Le concept de développement durable donne ainsi des pistes de réflexion quant à l'utilisation actuelle des ressources. Rappelons qu'il indique que le statut et les fonctions d'un écosystème doivent être préservés tout en améliorant les conditions de vie dans les établissements humains qui s'y greffent. Cela suppose que les ressources naturelles puissent être utilisées à des rythmes appropriés avec leurs capacités de renouvellement. Compte tenu des besoins croissants des collectivités humaines, il devient alors essentiel de miser sur l'efficacité des systèmes convertissant ces ressources en biens et services utiles. Il importe d'autant plus d'atteindre cette efficacité quand les ressources considérées sont non renouvelables ou apparaissent comme telles à l'échelle humaine.

La recette du développement durable n'existe pas. Même la possibilité d'en déduire des objectifs opérationnels semble fugace. Nous convenons plutôt que c'est une sorte d'énoncé fondamental sur lequel s'appuient des raisonnements servant à mieux révéler l'interface humain-écosystème. Il s'agit donc d'un principe au sens philosophique du terme. Celui-ci s'avère utile pour doubler une logique marchande souffrant de myopie. En effet, le marché accorde une valeur pratiquement nulle au long terme, à la durée, bien que la dynamique des systèmes écologiques soit nettement plus lente que celle des systèmes économiques. Les arbres avec leur période de révolution s'étalant sur des dizaines d'années constituent de bons exemples pour illustrer ce propos.

5. - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES FORÊTS : REDÉFINIR LES ENJEUX

Le développement durable en foresterie suppose plus particulièrement que les agents économiques puissent arrêter une ligne de conduite selon une vision globale de la forêt. Il implique aussi qu'ils choisissent délibérément d'en préserver la capacité de production tout en satisfaisant une demande sociale conflictuelle. Cette contrainte les astreint à connaître et à évaluer la forêt dans l'ensemble de ses aspects afin de repenser les valeurs humaines

qui dictent les décisions économiques. En ce sens le développement durable est bel et bien normatif.

En guise de prescription, Poore (1993) suggère que le développement durable en foresterie devienne une manière progressiste d'aménager les forêts afin de rencontrer des aspirations sociales changeantes. Dans cette optique, nous exhortons les aménagistes et les autres régisseurs des forêts à délaisser une gestion à rendement soutenu dominée à la fois par une approche déductive des déterminismes biologiques et l'improbable constance des paramètres sociaux (Bouthillier, 1991). Il convient mieux d'emprunter une voie inductive pour imaginer de nouvelles règles explicitant l'interface entre le biologique et le social. Pratiquement, si nous suivons le raisonnement de Lee (1993), cela revient à réaliser trois objectifs.

Il s'agit d'abord d'obtenir une meilleure compréhension des forces qui ont façonné les forêts dans leur état présent. Ensuite, il faut mettre en place des dispositifs d'acquisition de données et d'analyse permettant un suivi environnemental de l'action humaine en forêt selon différents niveaux de perception. Finalement, nous devrions préconiser la flexibilité en se dotant d'un cadre institutionnel assurant la redéfinition continue des enjeux forestiers au gré de l'évolution des valeurs humaines et de leurs effets sur la dynamique des écosystèmes forestiers.

Car le principe du développement durable cherche surtout à remettre en question une science triomphaliste et un libéralisme économique total. Il entend stimuler des démarches plus globales d'occupation du territoire mais aussi plus modestes sur le rôle de l'humain et qui soient axées sur l'émergence de solidarités entre les individus et avec leur milieu naturel (F.P.H., 1994). Autrement dit, le réalignement d'un objectif de progrès social sur un engagement favorable à la qualité de vie et le long terme apparaît comme la cible du développement durable en foresterie. Essayons donc de voir comment l'adhésion à ce principe modifie les enjeux forestiers.

L'examen de la question forestière sous la lumière du développement durable permet d'articuler une problématique globale autour de quatre enjeux principaux. Le premier tient dans l'obligation d'envisager la fonction de production des forêts en embrassant un spectre d'usages et de valeurs. Dans les pays développés, l'aménagement intégré des forêts occupe déjà une foule d'experts. Néanmoins, l'avènement d'une pratique forestière appropriée à la tâche tarde à se matérialiser. Les politiques forestières demeurent attachées à la primauté de la matière ligneuse.

Un deuxième enjeu prend forme autour de la capacité des forêts à mitiger des phénomènes globaux et à fournir des services environnementaux au plan local. La compréhension du rôle tenu par les forêts apparaît fragmentaire en ce moment. Elle commande des efforts de recherche accrus. De plus, cet enjeu requiert un maillage d'actions réalisées simultanément sur les scènes locale, régionale et planétaire qui interpelle analystes et politiques. La

césure entre les milieux ruraux et urbains ainsi qu'entre le Nord et le Sud s'avère patente quant à la perception du rôle des forêts dans une perspective environnementale. Elle commande un travail de réconciliation.

Un troisième enjeu réside dans la définition de droits de propriété qui responsabilisent les intervenants forestiers et les motivent à ménager les forêts. Grand gagnant des luttes idéologiques du XX^e siècle, le régime de la propriété privée n'est cependant pas immunisé contre les aberrations écologiques. Cette situation incite à aborder la question des droits de propriété sous l'angle de l'intendance où domine un objectif de pérennité. Les arrangements à formuler devront contrer un marché mondial habile à détourner les propriétaires forestiers d'un devoir de continuité afin qu'ils puissent léguer du capital nature de qualité aux générations futures.

Finalement, un dernier enjeu consiste à identifier les conséquences environnementales de la mondialisation des échanges de produits forestiers. Une vaste opération semble s'annoncer. Elle pourrait bien signifier qu'une partie de la richesse tirée de cette activité commerciale soit consacrée à pallier des situations préluant à des désastres majeurs ou plus simplement, à défrayer les coûts de l'assurance que représente la diversité des écosystèmes forestiers. L'établissement et la rencontre de standards minimum de sécurité semblent s'imposer. De telles dispositions institutionnelles viseraient à minimiser les coûts sociaux et l'incertitude associés à l'épuisement irréversible de certains massifs forestiers.

En plus de ces grands enjeux, le principe du développement durable convie également les membres des communautés à clarifier les liens qui les unissent aux forêts de façon spécifique. Il les invite à préciser leurs préférences quant à l'utilisation de ces forêts. Les réponses non délibérées fournies par l'économie de marché n'étant pas toujours appropriées aux problématiques environnementales, nous suggérons l'emploi de la grille de Gale et Cordray (1994) (tableau 9) pour débattre consciemment de l'application du développement durable localité par localité, bassin par bassin, contrée par contrée.

TABLEAU 9
Questionnement facilitant l'identification
de la portée du développement durable dans la gestion
et l'aménagement de territoires forestiers

- Qu'est-ce qui doit être soutenu ?
- Pourquoi faut-il soutenir ces éléments ?
- Comment mesurer la soutenabilité des éléments retenus ?
- Quels enjeux soulève la soutenabilité des éléments retenus ?
- Quel horizon temporel retenir pour le soutien des éléments retenus ?

De cette façon, les individus concernés reconnaîtront la diversité des valeurs et des bénéfices attribuables à la forêt. Ils aborderont également la question environnementale de manière constructive à l'intérieur de la réalisation de l'objectif de bien-être qu'ils se seront donnés. Cette question incitera les membres des communautés forestières à se repositionner par rapport à la forêt. Elle les amènera à remettre en cause certaines méthodes d'exploitation afin d'autoriser des projets de mise en valeur qui soient complémentaires. Il deviendra alors possible d'envisager une diversification des économies locales qui les rendra plus résilientes aux fluctuations des marchés mondiaux. Ce phénomène sera d'autant plus plausible si l'application du développement durable parvient à renforcer le tissu social des communautés.

En effet, le degré d'adhésion au principe de développement durable à l'échelle communautaire s'appréciera non seulement par l'existence d'emplois variés qui offrent une rémunération et des conditions convenables, mais aussi par l'instauration de mécanismes facilitant l'adaptation au changement tout en préservant la spécificité culturelle et l'appartenance au territoire des communautés. En transcendant des rapports marchands, le développement des forêts apportera alors une véritable prospérité parce qu'il permettra à des individus d'occuper un territoire de manière responsable. Concrètement, il leur permettra d'exercer leurs talents, de vivre leur autonomie, d'entretenir des relations de qualité avec les autres, d'exprimer leur culture et de pallier aux dégradations de leur environnement physique.

Il restera ensuite à élargir les consensus obtenus sur les constats de situation, les enjeux en cause et les politiques à privilégier. Cela nous apparaît constituer une condition importante à l'application du principe de développement durable. À cet égard, le rétablissement de la confiance entre les pays développés et les pays en développement s'impose. En matière de forêts, ces derniers craignent la stagnation attachée au biocentrisme occidental et y détectent, non sans raison, un relent d'impérialisme.

L'absence d'institutions crédibles au plan mondial et capables de transformer les conflits forestiers en tension créatrice motive une inquiétude certaine. Elle justifie sûrement des considérations pour la proposition d'Ullsten (1994) en faveur de la création d'une Commission mondiale sur la forêt et le développement durable. D'ailleurs, l'occasion sera belle pour que l'idée puisse germer lors de la prochaine réunion de la Commission mondiale sur le développement durable en avril 1995 où l'identification des critères et des indicateurs d'une foresterie durable sera à l'honneur.

6. – CONCLUSION

La conciliation des enjeux locaux et internationaux représente un formidable défi que le principe de développement durable nous condamne à rele-

ver. Cependant, ce principe demeure (Lee, 1993). C'est bien là la difficulté principale à surmonter. Chercher à redéfinir les termes de la conservation des forêts à la lueur d'un principe abscons rebute même les mieux intentionnés. Pourtant, il faut se garder de se replier sur la vision d'une pratique forestière centrée sur la matière ligneuse.

Refuser de chercher les nouvelles modalités d'une foresterie conciliant la production et la préservation sous prétexte de se donner le temps de préciser l'idée de développement durable semble non avenu. C'est sacrifier notre marge de manœuvre. En effet, les moyens du développement durable s'imposeront ultimement d'eux-mêmes quand les retards économiques pousseront la misère humaine au-delà des seuils de tolérance et justifieront le bouleversement de l'ordre établi. Mais compte tenu de la générosité des forêts, s'engager dans la voie du chaos nous apparaît déjà intolérable.

BIBLIOGRAPHIE

- ANNERBERG, R. (1994), in *Écodécision*, 13:72-74.
- BORMANN, F.H. ET G.E. LICKENS (1979), *Pattern and Process in a Forested Ecosystem*, Springer-Verlag, pp. 192-228.
- BOUTHILLIER, L., B. LAPLANTE, M.K. LUCKERT et D. CHUA (1992), *Réflexion économique sur le rendement soutenu, le développement durable et l'aménagement intégré des ressources forestières*, Cahier 92-13, Groupe de recherche en économie de l'énergie et des ressources naturelles, Université Laval, 54 p.
- BOUTHILLIER, L., B. LAPLANTE, M.K. LUCKERT et D. CHUA (1991), *Le concept de rendement soutenu en foresterie dans un contexte nord américain*, thèse de doctorat n° 10490, Université Laval, 379 p.
- BRABANDER, H.D. (1993), *La valeur de la forêt en termes économiques et non économiques*, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Séminaire sur le développement durable de la forêt boréale et de la forêt tempérée, 10 p.
- BRIGGS, D.J. (1993), in *Environmental Management*, vol. 3, B. Nath, L. Hens et D. Devuyst (Éd.), V.U.B.-Press, pp. 125-144.
- BROOKS, D.J. (1993), *U.S. Forests in a Global Context*, USDA Forest Service, General Technical Report RM-228, 24 p.
- COSTANZA, R., H.E. DALY et J.A. BARTHOLOMEW (1991), in *Ecological Economics*, R. Costanza (Éd.), Columbia University Press, pp. 1-21.
- DALY, H.E. (1989), in *Environmental Accounting for Sustainable Development*, The World Bank, pp. 8-9.
- DIONNE, H. (1994), in *Colloque sur les enjeux forestiers*, Conseil de la recherche forestière du Québec, pp. 17-34.
- EL SERAFY, S. (1991), in *Ecological Economics*, R. Costanza (Éd.), Columbia University Press, pp. 168-175.
- FONDATION POUR LE PROGRÈS DE L'HOMME (1994), in *Le monde diplomatique*, 41 (481) pp. 17-19.

- FORÊT CANADA (1993), *L'état des forêt au Canada 1992*, Ministère des approvisionnement et services, Fo1-6/1993F, 112 p.
- FOX D.G., D.G. DECOURSEY, R.D. WATTS, W.W. WALLACE et R.G. WOODMANSEE (1993), in *Making Sustainability Operational : Fourth Mexico/U.S. Symposium*, USDA Forest Service, General Technical Report RM-240, pp. 51-60.
- GALE, R.P. et S.M. CORDRAY (1994), in *Rural Sociology*, 59 (2) pp. 311-332.
- GODBOUT, C. et L. BOUTHILLIER (1991), *Enjeu en foresterie au Canada*, Conseil canadien des ministres des forêts, 38 p.
- GOODLAND, R. (1994), *Environmental assessment to approach environmental sustainability*, The World Bank, 20 p.
- KEDDY, P.A. (1991), in *Monitoring for conservation and ecology*, F.B. Goldsmith (Éd.), Chapman & Hall, pp. 249-267.
- KOLB, T.E., M.R. WAGNER et W.W. COVINGTON (1994), in *Journal of Forestry*, 92 (7), pp. 10-15.
- KRAMER, R., R. HEALY et R. MENDELSON (1992), in *Managing the World's forests*, N.P. Sharma (éd.), Kendall/Hunt Publishing Company, pp. 237-267.
- LAFOUGUE, R. (1993), *L'évolution des valeurs que le public attache aux forêts et la traduction de cette évolution dans les politiques forestières*, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Séminaire sur le développement durable de la forêt boréale et de la forêt tempérée, 12 p.
- LANDMAN G. et C. BARTHOD (1994) in *Écodécision*, 13:39-43.
- LANLY, J.-P. (1994) in *Écodécision*, 13:28-32.
- LEE, K.N. (1993), *Compass and Gyroscope ; Integrating Science and Politics for the environment*, Island Press, pp. 7-17, 56-81, 198-200.
- LEMIEUX, R. (1993), in *Forêt Conservation*, 59 (7) pp. 26-29.
- MAINY, J. (1994), in *Écodécision*, 13:24-27.
- MERCER D.E. et J. SOUSSAN (1992), in *Managing the World's forests*, N.P. Sharma (éd.), Kendall/Hunt Publishing Company, pp. 177-214.
- MITCHELL, J.G. (1994), in *National Geographic*, 186 (4), 2-55.
- NEWTON, A., R. MOSS et R. LEAKY (1994), in *Écodécision*, 13:48-52.
- PEARCE, D.W. et K.R. TURNER (1989), *Economics of natural resources and the environment*, Johns Hopkins University Press, 378 p.
- POORE, D. (1993), *Critère pour le développement durable des forêts*, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Séminaire sur le développement durable de la forêt boréale et de la forêt tempérée, 15 p.
- PRESCOTT-ALLEN, R. (1990), *Caring for the World : A Strategy for Sustainability*, Second World Conservation Strategy Project, pp. 96-102.
- SACHS, I. (1993), *L'écodéveloppement ; Stratégies de transition vers le XXI^e siècle*, Syros, pp. 28-35 et 93-107.
- SALWASSER, H. (1990), in *Forest Ecology and Management*, 35 (1990) pp. 79-90.
- SCHROEDER, P. (1993), *Overview of boreal and temperate zone forests*, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Séminaire sur le développement durable de la forêt boréale et de la forêt tempérée, 32 p.

- SEDJO, R.A. (1983), *The Comparative Economics of Plantation Forestry : A Global Assessment*, Resources for the Future, 161 p.
- SHARMA, N.P., R. ROWE, K. OPENSHAW et M. JACOBSON (1992), in *Managing the World's forests*, N.P. Sharma (éd.), Kendall/Hunt Publishing Company, pp. 17-32.
- SHIELDS, D.J., B. KENT, G. ALWARD et C. GONZALEZ-VINCENTE (1993), in *Making Sustainability Operational : Fourth Mexico/U.S. Symposium*, USDA Forest Service, General Technical Report RM-240, pp. 14-20.
- SOUTH, D. (1994), *Some thoughts about monocultures in developping countries*, Réseau électronique Funet, le 5 octobre 1994, 5 p.
- SUTTON, W.R.J. (1994), *The World's need for Wood*, exposé présenté au symposium, 7 p.
- ULLSTEN, O. (1994), « If we do not stop destroying our forests, Planet Earth may be no longer habitable », in *Écodécision*, 13:58-60.
- USDA (1989), *A Description of Forest Service Programs and Responsibilities*, USDA Forest Service, General Technical Report RM-176, 43 p.
- WARD-THOMAS, J. (1994), *Concerning the Health and Productivity of the Fire Adapted Forests of the Western United States*, Subcommittee on Agricultural Research, Conservation, Forestry and General Legislation, 19 p.
- WHELAN, T. (1991), in *Nature Tourism : Managing for the Environment*, T. Whelan (Éd.), Island Press, pp. 1-22.
- WILSON, O.E. (1988), in *Biodiversity*, E.O. Wilson et F.M. Peters (Éd.), National Academy Press, pp. 3-18.
- YOUNG, M.D. (1992), *Sustainable Investment and Resource Use*, Man and Biosphere Series, vol. 9, The Parthenon Publishing Group, 176 p.

Rapport introductif n° 3
**« Du rôle du droit national
dans la protection des forêts »**

PAR

MICHEL LAGARDE

DOCTEUR D'ETAT EN DROIT, MÉDAILLE D'OR
DE L'ACADÉMIE D'AGRICULTURE DE FRANCE,
MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE PAU,
PROFESSEUR DE LÉGISLATION FORESTIÈRE
À L'ÉCOLE NATIONALE DU GÉNIE RURAL, DES EAUX
ET DES FORÊTS. (FRANCE)

Introduction

Définition du sujet

Méthode

1. *Le droit des structures*

1.1. Les structures d'état

1.1.1. Les structures d'administration

1.1.2. Les structures de gestion

1.1.3. Les structures de formation

1.2. Les structures non-étatiques

1.2.1. Les structures de propriétaires

1.2.2. Les structures d'usagers de droit

1.2.3. Les structures d'usagers de fait

2. *Le droit des biens*

2.1. L'identification des sols

2.1.1. Le zonage en fonction des activités

2.1.2. Le zonage en fonction du droit de propriété

2.2. La définition des lois

2.2.1. L'unité de législation

2.2.2. La spécialité de législation

Conclusion

INTRODUCTION

Définition du sujet

Avant d'entamer ces développements, il convient d'éviter une équivoque sur le terme « Protection ». Celui-ci, qui n'a pas de stricte définition juridique, est généralement entendu par opposition avec les concepts de « Mise en valeur économique ».

Pour notre part, nous dépasserons ce débat, en posant d'emblée que toute protection forestière n'a de réalité pratique que si elle s'accompagne d'une mise en valeur économique. Toute l'histoire de la législation forestière justifie cette affirmation.

Ce n'est que dans des cas réduits et exceptionnels que certaines forêts peuvent être exclusivement affectées à une seule fonction de protection. S'agissant de cas marginaux, on n'en tiendra donc pas compte ici.

Notre sujet doit donc être entendu ainsi qu'il suit : le rôle du droit national pour la conservation et la mise en valeur des forêts.

Ce rôle s'exprime naturellement à travers le droit des structures et le droit des biens.

Méthode

Nous envisagerons ce rôle compte tenu de notre expérience en la matière, à la lumière de la législation française métropolitaine et du Code forestier mahorais que nous avons élaboré. L'éclairage ainsi donné sera européen, mais aussi africain.

Nous le traiterons sous l'angle du concepteur de la loi forestière nationale.

Enfin, pour chacun des thèmes envisagés, nous nous efforcerons de soulever le problème fondamental qui s'y pose.

1. — LE DROIT DES STRUCTURES

Il convient de distinguer les structures d'Etat, de celles qui concernent les propriétaires et les usagers forestiers.

1.1. — *Les structures d'état*

On peut poser comme postulat que l'on distingue des structures d'administration, des structures de gestion et enfin de formation.

1.1.1. *Les structures d'administration*

La principale question à l'égard d'un ministère est de savoir si celui-ci doit être constitué en corps distinct des autres ministères ou associé à l'un d'entre eux.

En France, depuis deux siècles il n'y a jamais eu de ministère des forêts, tout au plus un secrétariat d'Etat. La politique forestière a toujours été rattachée à un autre ministère, celui des finances ou celui de l'agriculture. Plus récemment, certaines fonctions sont rattachées au ministère de l'environnement.

Il semble raisonnable de penser, par delà tout corporatisme, qu'une séparation de la fonction forestière ne fait pas obstacle à une coopération inter-ministérielle. En conséquence, cette grande controverse peut être relativisée. Que la fonction forestière soit autonome ou rattachée à un autre ministère n'est pas une entrave majeure à son exercice.

Plus réelle nous paraît être la nécessité de disposer d'un corps d'agents qui, quel que soit le ministère auquel ils sont rattachés, conservent un « esprit forestier ». Celui-ci résulte essentiellement de la formation initiale qu'ils ont reçue.

Au-delà du ministère existent les services extérieurs, comme par exemple les directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Sans rentrer dans les nombreux problèmes relatifs à l'organisation de ces services, à notre niveau de conception, il importe simplement de souligner deux points.

Le nombre de ces services doit être réduit. Il n'est pas besoin, s'agissant de structures d'administration, de les multiplier.

L'importance de leurs personnels et moyens matériels doit ensuite dépendre de la zone forestière dans laquelle ils sont localisés. En France, certaines parties du territoire ont une vocation forestière affirmée : les services administratifs y sont renforcés.

1.1.2. *Les structures de gestion*

Le problème fondamental qui se pose ici est de savoir si l'Etat institue un organisme de gestion. Ce problème dépend étroitement du contexte politique et social.

Ainsi, depuis plusieurs siècles la France a disposé d'une Administration des Eaux et Forêts. Ce n'est qu'en 1964 que l'on a divisé cette « vieille Dame » en créant l'office national des forêts. Les circonstances de l'époque font apparaître que les raisons de l'institution de ce nouvel organisme de gestion sont essentiellement de deux ordres : – la volonté d'isoler les recettes financières forestières du budget de l'Etat ; – une opposition importante et quasi psycho-sociologique entre les anciens et les modernes, entre les héri-

tiers des méthodes de l'administration des Eaux et Forêts, et les partisans des méthodes nouvelles de gestion.

Sans rentrer dans cet immense débat, il convient de souligner ce qui suit quant à l'institution d'un organisme de gestion distinct de l'Etat.

Au titre des risques, la création d'un organisme de gestion peut conduire à la naissance d'un Etat forestier dans l'Etat de droit. Il importe donc que les statuts de cet organisme et de ses personnels soient aménagés pour limiter ce risque (tutelle de l'Etat, mutation des personnels dans d'autres structures...).

Au titre des inconvénients, la création d'un organisme de gestion entraîne une division des fonctions jadis exercées par un seul organisme. Par exemple, en France, la répression des infractions forestières en forêt publique est divisée : la constatation relève de l'O.N.F., et les poursuites des services régionaux de la forêt et du bois (des D.R.A.F.) Cette division n'est pas un gage d'efficacité. Il importe donc bien de réfléchir à la répartition des fonctions entre l'Etat et l'organisme créé.

Au titre des avantages figurent essentiellement les performances économiques d'un organisme détaché de l'Etat. Cette performance est admise comme un dogme et s'inspire des théories libérales. Pourtant, l'exemple français ne semble pas confirmer totalement cette hypothèse. La réforme de l'O.N.F. engagée à la suite d'un contrôle de l'Inspection des Finances à la fin des années 1980, a en effet conduit à une redéfinition des structures et même des missions de l'établissement. Il s'agit sans doute d'un incident de parcours... Mais les partisans des théories libérales souligneront avec raison que de nombreuses restrictions légales ne permettaient pas à l'O.N.F. de fonctionner comme une entreprise privée. Cette question est donc complexe, mais l'exemple français ne permet pas de répondre avec une totale certitude.

1.1.3. *Les structures de formation*

La nécessité de disposer de formations forestières est indiscutable, tant les sciences (exactes et sociales) forestières sont de nos jours complexes.

Ces formations permettent par ailleurs de forger des personnels dont l'identité forestière est nettement établie. Or cette identité permet seule de mener une politique forestière au sein des structures d'Etat.

Parmi les divers problèmes que peut soulever l'organisation de ces formations, on peut souligner ceux qui suivent.

Faut-il que ces formations soient intégrées par les Universités ou par des écoles spéciales ? Il n'y a sans doute pas de réponse catégorique à cette question, tout étant fonction du legs historique du pays considéré. Ainsi, en France, la tradition de centralisation a conduit à l'établissement d'écoles spéciales, comme l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

de Nancy. Mais en Allemagne, dont la tradition régionaliste est forte, les formations relèvent essentiellement des universités.

Il en va de même du problème de la formation du plus haut niveau, celle des ingénieurs. Convient-il de distinguer deux niveaux, comme en France avec les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et les nouveaux ingénieurs forestiers ? Il n'y a d'autre réponse à ce sujet que politique, car on touche ici à la question de la nécessité des élites.

On citera encore un dernier problème qui nous paraît important. Dans les enseignements dispensés, la tendance naturelle existe de privilégier les sciences biologiques, ce qui est normal compte tenu de l'objet des tâches de terrain. Toutefois, il ne convient pas pour autant de minorer les sciences humaines ou sociales. L'exemple français des formations de l'Ecole de Nancy justifie cette remarque. Depuis le début du siècle, l'accent a été mis sur les sciences biologiques. Ce n'est que depuis la genèse de la formation des ingénieurs forestiers en 1990 que l'enseignement des sciences sociales (notamment le droit et l'économie) a été significativement renforcé.

1.2. – *Les structures non-étatiques*

Il convient de distinguer les propriétaires, de ceux qui possèdent des droits d'usage en forêt (les « usagers » de droit) et de ceux qui, n'ayant aucun droit, usent quand même des forêts (« usagers de fait »).

Dans tous les cas, il s'agit d'intérêts privés. On peut donc poser comme principe que les structures concernant ces personnes seront essentiellement ou même uniquement des structures de gestion.

1.2.1. *Les structures de propriétaires*

Dans ce domaine, il convient de distinguer entre les propriétés de taille suffisante pour être rentables, et les autres. Pour les premières, les propriétaires concernés sont les premiers à se soucier de la conservation et de la rentabilité de leurs forêts. L'organisation de ce secteur n'est donc pas un aspect prioritaire pour le droit national. L'exemple français le démontre amplement.

Il en va différemment des autres propriétés, qui ont besoin d'être regroupées. Ici l'Etat doit forger des lois incitatives au regroupement, comme par exemple les législations sur les groupements forestiers ou les associations syndicales de gestion forestière. L'utilisation de moyens financiers ou fiscaux est ici une nécessité.

1.2.2. *Les structures d'usagers de droit*

Il existe fréquemment dans les forêts des populations qui en usent sans en être propriétaires. Cette situation correspond en France aux usagers ou titulaires de droits d'usage.

On ne peut faire l'économie de ce problème. C'est même dans de nombreux pays à travers le monde le problème majeur pour la politique forestière.

La France, à une époque d'autorité, a largement réglé ce problème par des moyens drastiques, comme le cantonnement forestier.

A défaut de moyens impérieux, il convient pour le moins de recenser ces droits, et d'en déterminer le contenu exact. Cette tâche a été menée en métropole dans le cadre des « Grandes réformations », à la suite de l'ordonnance de 1669 sur le fait des Eaux et Forêts.

Il faut ensuite organiser la compatibilité de ces droits avec le droit de propriété. C'est une tâche difficile, mais la très longue expérience de la France dans ce domaine, matérialisée par des traités de droit magistraux, peut de nos jours être encore fort utile. Nous l'avons personnellement introduite dans la législation de Mayotte.

Il conviendrait enfin que les usagers disposent de structures publiques, au moins consultatives, ce qui n'a jamais été fait en France.

1.2.3. *Les structures d'usagers de fait*

L'utilisateur de fait est par exemple le simple promeneur en forêt. Il n'a aucun droit, mais use quand même de cet espace naturel. Le fait qu'il existe plusieurs catégories d'usagers (promeneurs, chasseurs, cavaliers...) génère des tensions. Il existe là un problème particulièrement sensible à proximité des villes. Aucune solution n'y a véritablement été apportée.

Des expériences locales dans le sud-ouest de la France ont montré que ces usagers seraient prêts à prendre en charge l'organisation de leurs activités, et donc à résoudre les litiges. Cet aspect devrait être un objet du droit national, lequel pourrait par exemple créer une forme d'association particulière dotée de certains droits en forêt publique, notamment de l'Etat.

2. — LE DROIT DES BIENS

Les grandes orientations du droit national concernant les biens s'ordonnent en deux points. Certains problèmes touchent en effet à l'identification des sols forestiers que l'on entend régir. Une fois ceux-ci déterminés, il est possible de s'interroger sur la législation qu'on y appliquera.

2.1. – *L'identification des sols*

L'identification des sols forestiers repose sur un zonage lié non seulement à l'activité exercée, mais aussi à la nature du droit de propriété.

2.1.1. *Le zonage en fonction des activités*

Ce zonage peut être plus ou moins nécessaire. L'activité forestière se localise en forêt, laquelle est généralement facilement identifiable. Ce n'est pas à vrai dire l'activité forestière qui requiert ce zonage, mais plutôt les activités qui revendiquent le sol forestier.

En effet, la concurrence des occupations du sol peut rendre nécessaire un zonage des activités réservées à l'urbanisation, à l'agriculture et à la forêt. C'est d'ailleurs l'objet partiel en France des plans d'occupation des sols.

Un zonage général est une tâche difficile, sinon impossible politiquement. Toutefois, à petite échelle, nous avons pu le mettre en œuvre à Mayotte. Ainsi, en dehors des communes, les zones forestières sont surtout localisées dans le haut des pentes, les zones agro-forestières puis agricoles venant en dessous. Ce zonage général se double exceptionnellement de la possibilité d'enclaves à l'intérieur des zones précitées.

2.1.2. *Le zonage en fonction du droit de propriété*

On posera en principe que le droit national prend en compte le droit de propriété, dans ses deux variantes principales entre personnes publiques et personnes privées.

Cela suppose impérativement l'existence d'un cadastre établi par les repères ordinaires en France, ou de manière plus moderne et plus précise par satellite.

Dès lors, la tâche du droit national est de savoir si l'on attribue à ces propriétés des fonctions différentes. Il peut ainsi apparaître que la propriété des personnes publiques (Etat, régions, départements, communes...) assume une mission de service public, comme par exemple la fourniture de bois (à la suite de destructions liées à des événements climatiques) ou l'ouverture au public citoyen.

Cet objectif étant défini, il faut établir un corps de règle pour le mettre en œuvre. C'est en France l'objet de cette imposante et millénaire partie de la législation forestière que constitue le « Régime forestier ».

L'assujettissement de la forêt publique ne fait pas obstacle à ce que la forêt privée soit également soumise à ces contraintes, mais alors à titre accessoire. C'est ainsi que jadis en France, la Marine royale disposait d'un droit de préemption sur les bois de haute futaie en propriété privée. De même, le régime très spécial des « Forêts de protection », véritable phoenix

législatif, permet aujourd'hui d'assujettir les forêts privées à des fins multiples.

Mais la législation de la forêt privée, dans le contexte de l'Etat libéral, doit conserver une dominante de consensualisme. L'Etat doit y agir par incitation, sauf à rendre obligatoires certaines obligations de gestion comme en France à travers notamment le « plan simple de gestion ». Mais, même dans ce dernier cas, le recours au corporatisme forestier semble s'imposer, suivant l'expérience française des centres régionaux de la propriété forestière.

2.2. – *La définition des lois*

La définition des règles de droit forestier qui vont protéger les forêts d'un pays demande un examen si méticuleux du fait local qu'il serait présomptueux d'en rendre compte ici. On peut tout au plus donner quelques exemples des problèmes soulevés.

2.2.1. *L'unité de législation*

C'est une question majeure. Faut-il que la législation forestière régie la totalité des activités qui s'exercent en forêt ? et par exemple, la chasse, la pêche, la protection des espèces, les extractions minières... ?

L'exemple de la France montre ici une division certaine des compétences, puisque l'office national des forêts n'a pas compétence de gestion en matière de chasse, ni de pêche. L'explication de cet état du droit n'est pas à rechercher dans une prétendue efficacité, mais tout simplement dans un legs de l'histoire.

Par ailleurs, la division des compétences reflète la répartition des ministères français, laquelle résulte largement de choix socio-politiques, et non d'un souci premier d'efficacité.

On pourrait au contraire décider que l'administration chargée des forêts ait pleine compétence pour toutes les activités en forêt – tel était d'ailleurs le cas en France sous l'Ancien Régime, avec notamment les compétences en matière de chasse. Toute unité de gestion apparaît en effet comme un gage de rapidité et d'homogénéité des mesures prises pour la protection des forêts.

Cette unité pourrait d'ailleurs se prolonger sous l'angle contentieux, en unifiant le processus de répression. Que les infractions soient constatées et poursuivies, voire jugées par le même corps, serait aussi un gage d'efficacité.

2.2.2. *La spécialité de législation*

La législation forestière doit se subdiviser en plusieurs législations spéciales, comme par exemple celles concernant le défrichement, l'incendie, la

gestion, l'agro-foresterie, les droits d'usage, la montagne, les dunes littorales ou intérieures...

Il nous paraît impossible de faire l'économie de cette division. Chacune d'entre elles possède en effet, par delà son objet forestier, sa logique et ses moyens propres. A titre d'exemple, la législation du défrichement ne repose pas sur un zonage, mais celle de lutte contre l'incendie utilise cette méthode à titre principal.

Il convient donc pour le concepteur de ce droit national d'envisager chaque spécialité forestière. Sur ce point, en raison de l'extraordinaire diversité des situations locales, on ne peut que recommander des principes très généraux. A titre d'exemple, il convient de ne prendre les mesures juridiques qu'après avoir analysé sous l'angle sociologique, économique, religieux... les comportements locaux. C'est ainsi qu'à Mayotte, la nécessité de protéger les biens forestiers a conduit à l'institution d'une servitude de reculement des alambics de distillation d'ylang-ylang en tenant compte des usages locaux.

CONCLUSION

Voici donc quelques réflexions sur le rôle du droit national dans la protection des forêts.

Il va de soi qu'en pratique, ce droit national doit être contenu dans un document unique et autonome : le Code forestier (1). Celui-ci peut être élaboré suivant une méthode particulière, dont nous avons défini les grandes lignes ailleurs (2).

Enfin, toutes ces réflexions s'ordonnent dans une logique moderne, basée sur l'Etat-Nation. Il est également possible de concevoir une règle forestière issue d'un autre système de pensée. Cela rejoint en France le très vieux débat sur les règles issues du sol, de ce que l'on nomme « La coutume forestière », fort riche et dense.

Mais il s'agit là d'un tout autre sujet, à vrai dire plus délicat.

(1) V. notre « Code forestier pratique » (code annoté et commenté), f. 14×18, 600 pages, auto-édition, disponible chez l'auteur.

(2) « Réflexions sur l'élaboration des codes forestiers », *R.F.F.*, XLVI-3-1994, p. 275.

Rapport introductif n° 4

« Les forêts, patrimoine commun de l'humanité » et droit international

PAR

MAURICE KAMTO

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC

DIRECTEUR DU CENTRE D'ETUDES DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION
EN DROIT INTERNATIONAL ET DE L'ENVIRONNEMENT (CAMEROUN)

INTRODUCTION

La notion de patrimoine commun appliquée à certains aspects de l'environnement a été vivement discutée au cours du processus préparatoire du Sommet de Rio, en particulier dans le cadre des négociations des différents projets de conventions qui devaient être soumis à la signature des Etats lors du Sommet. Ainsi en a-t-on débattu au cours des négociations de la Convention sur la diversité biologique, mais aussi de celle sur le changement climatique (1). Il était et demeure, en effet, tentant d'appliquer à la protection de l'environnement une notion ayant une résonance générale voire métajuridique (2), mais surtout faussement rassurante dans la mesure où elle connote l'idée de communauté et d'implication de tous dans la responsabilité de la protection aussi bien que dans le droit de jouissance. Aussi est-ce naturellement que l'on a suggéré dans divers forums réunis dans le cadre de la préparation de la CNUED que les forêts reçoivent cette qualification juridique et par suite, soient élevées à la catégorie d'un bien supranational, échappant à l'emprise de leurs légitimes propriétaires qui n'en deviendraient alors que des gardiens, certes privilégiés, mais dans l'intérêt de tous. Des formulations ambiguës telles que celles qui déclarent que « Les forêts tropicales humides sont de plus en plus considérées comme un *bien environnemental mondial* à cause de leur biodiversité et de leur impact possible sur le climat » (3) cachent à peine cette idée de patrimonialisation des ressources

(1) V. « Le patrimoine commun », in *Impact*, n° 2, septembre 1991, pp. 11-12.

(2) Voir en ce sens une approche très morale voire théologique de cette notion par le Père Henri SANSON, « Le droit de l'humanité à une Maison-Terre habitable », in *L'avenir du droit international de l'environnement*, colloque de La Haye 12-14 novembre 1984, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 443.

(3) « Forest Policy - An Approach paper », *Banque Mondiale*, 25 octobre 1990.

forestières au profit de l'humanité, en particulier celles des pays en développement, puisque toutes les forêts tropicales humides y sont situées.

Les pays en développement concernés ont, vis-à-vis de cette approche, une attitude de méfiance. Face au rapport Brundtland, « Notre Avenir à tous », ils avaient réagi avec scepticisme en posant la question : « l'avenir de qui ? » (4). S'agissant de la notion de « patrimoine commun » appliquée à l'environnement, ils la considèrent rien moins qu'un « moyen pour le Nord d'avoir un accès libre aux ressources du Sud et de continuer, sous un nouveau nom, les mêmes vieilles pratiques d'exploitation ». Cette méfiance est renforcée par le sort réservé au patrimoine commun dans le domaine du droit de la mer (5). Comme l'a indiqué le délégué du Pakistan lors de la négociation de la Convention sur la diversité biologique, « le Sud n'a pas trop bénéficié du patrimoine commun dans le passé et l'on comprend aujourd'hui qu'il réserve ses positions, en particulier dans le contexte de la pression internationale montante pour renforcer les droits intellectuels de propriété... Le Nord, content qu'il est avec la privatisation des ressources génétiques, paraît vouloir laisser glisser la question de l'héritage commun » (6).

Engagée de la sorte, la controverse se déroule sur un terrain politique et a été menée jusqu'à présent essentiellement à force d'arguments de type politique. Or, l'idée de patrimonialisation d'une ressource est par dessus tout une question juridique puisqu'elle implique une opération de qualification qui ne peut se faire qu'à travers la détermination de la catégorie appropriée pour classer en droit la ressource ou la chose concernée. La qualification s'entend en effet du processus par lequel le juriste fait entrer les faits pertinents dans le monde du droit (7) ; c'est donc par elle que le droit se saisit du fait. Ainsi, qualifier les forêts de patrimoine (« commun de l'humanité »), c'est les faire entrer dans la catégorie des biens, c'est-à-dire des choses ayant un titulaire qui serait en l'occurrence l'humanité. Cela n'est possible qu'à la condition que leurs titulaires actuels, à savoir des Etats qui en sont dotés, renoncent à leurs titres sur ces biens au profit de ce nouveau titulaire.

Or, les Etats concernés ne paraissent pas disposés à un tel abandon de titre, et en l'absence de leur libre consentement aucun mécanisme juridique international ne permet de réaliser unilatéralement un tel transfert de titre. C'est pourquoi l'application de la notion de « patrimoine commun de l'humanité » aux forêts nous paraît impossible (I) pour des raisons politiques

(4) V. *Impact*, n° 2, septembre 1991, précité p. 11.

(5) La renégociation de la partie XI de la Convention de Montego Bay par un Comité restreint créé à cette fin consacre définitivement la ruine de cette notion.

(6) Cité in *Impact*, *op. cit.*, p. 11.

(7) V. Cyrill DE KLEMM, Gilles MARTIN, Michel PRIEUR et Jean UNTERMAIER, « Les qualifications des éléments de l'environnement », in *L'écologie et la loi* (sous la dir. de A. KISS), Paris l'Harmattan, 1989, p. 51.

évidentes mais aussi en raison d'arguments juridiques sérieux. Il faudrait peut-être concevoir une nouvelle approche de la gestion juridique de ces ressources, à la fois richesses naturelles et ressources précieuses, dont l'ensemble de l'humanité ou la communauté mondiale a intérêt à sa préservation.

Il nous paraît alors plus approprié de parler de *patrimoine national d'intérêt commun* (II).

I. — LES FORÊTS, UN IMPOSSIBLE PATRIMOINE COMMUN

Faisons d'emblée une clarification terminologique. Depuis son énoncé formel en 1973 (8) par l'Ambassadeur de Malte Avid PARDO et sa consécration en l'état par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, l'expression « patrimoine commun de l'humanité » a acquis droit de cité en droit international, sans toutefois avoir jamais fait l'objet d'un examen critique. L'euphorie suscitée par les perspectives nouvelles qu'elle ouvrait en droit de la mer avait polarisé l'attention des négociateurs. En revanche on a du mal à expliquer l'inattention des auteurs relativement à la structure terminologique de cette notion.

Il est fort probable que l'élément d'emphase introduit dans l'expression par l'utilisation de l'adjectif « commun » obéissait à des considérations politiques qui tiennent toujours, on le sait, une place très importante dans les négociations internationales fusent-elles de codification. Sans doute, en effet, l'auteur de l'expression voulait-il de la sorte vaincre les résistances éventuelles à la notion en faisant ressortir l'idée que les ressources qu'il proposait d'attribuer à l'humanité étaient bien des ressources communes et non pas celles des seuls pays en développement auxquels la notion semblait profiter en premier.

Reste que cette expression ne peut satisfaire le juriste. La raison en est fort simple. L'humanité n'est formée ni d'un ou de quelques Etats, ni d'un ou de quelques individus, mais assurément de l'ensemble de l'espèce humaine regroupée au sein des Etats, et vise par conséquent l'ensemble des Etats aussi. Le patrimoine de l'humanité est donc nécessairement un patrimoine commun. Par suite, il est redondant voire tautologique de parler de « patrimoine commun de l'humanité ». Il suffit, nous semble-t-il de parler de *patrimoine de l'humanité*.

Cette précision étant faite, il convient d'examiner la pertinence juridique et l'acceptabilité politique de la notion de patrimoine de l'humanité ou de

(8) Sur les origines de cette notion, voir A.-C. KISS, « la notion de patrimoine commun de l'humanité », *R.C.A.D.I.*, 1982, II, pp. 109-119 ; H.R. HERRERA CACERES, « La sauvegarde du patrimoine commun de l'humanité », in *La gestion des ressources pour l'humanité : le droit de la mer*, Colloque de La Haye, 29-31 octobre 1991, Martinus Nijhoff Publishers, 1978, pp. 125-126.

patrimoine commun appliquée aux forêts. Il apparaît en cette matière une inadéquation de cette notion (A) résultant d'une incapacité objective du titulaire du patrimoine de s'acquitter des devoirs et des responsabilités qui lui incombent à ce titre. Mais la notion est également irrecevable en l'occurrence parce qu'elle s'applique à une ressource faisant l'objet d'une allocation naturelle à des Etats. Elle est donc en conflit avec le principe de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles (B).

A. – *L'inadéquation de la notion
de patrimoine commun appliquée aux forêts*

La notion de patrimoine de l'humanité est, au regard de l'histoire du droit, une notion totalement nouvelle. Si elle rappelle la notion de *res communis* créée par le droit romain, elle s'en distingue quant à son statut juridique. La *res communis* est une chose soumise à la libre jouissance de tout le genre humain et le fait de vouloir empêcher quelqu'un d'en jouir est sanctionné par l'action d'*injuria* (9). Etaient considérés comme *res communes* l'air, la lumière, le soleil, l'eau courante, la mer et son rivage. Cette acception de la notion n'a guère varié dans l'ancien droit français où les « choses communes » sont celles qui font partie des *res extra commercium* (10). Au contraire le patrimoine de l'humanité est un patrimoine collectif dont l'accès, l'usage ou la jouissance sont réglementés, et surtout, qui a un titulaire nommément désigné : l'humanité.

Mais s'il est désigné, ce titulaire n'est pas clairement identifiable. Comment peut-il donc jouir des droits liés à son patrimoine et surtout, en assurer la protection ? La pertinence juridique de cette notion paraît alors contestable en l'occurrence, d'autant que son efficacité n'est pas du tout assurée.

1) *Une pertinence juridique contestable*

Deux raisons majeures expliquent l'inadéquation de la notion de patrimoine de l'humanité en matière de gestion des forêts.

Premièrement, non seulement il s'agit d'une notion située, née dans un contexte particulier, mais surtout elle a été forgée pour qualifier une ressource particulière considérée jusque là comme une *res communis* par nature : les ressources des fonds marins au-delà des juridictions nationales, en l'occurrence celles de la haute mer. L'appropriation de ces ressources au profit de l'humanité était possible parce qu'elles n'étaient placées sous la juridiction d'aucun Etat. Il n'empêche d'ailleurs que les discussions sur ce

(9) V. Jérôme FROMAGEAU, « L'histoire du droit – L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement », in *L'Écologie et la loi* (sous la direction de A. KISS), Paris, L'Harmattan 1989, p. 29.

(10) *Ibid.*, p. 34.

nouveau statut juridique des fonds marins furent ardues et que la notion tend aujourd'hui à être remise en cause, ou à tous le moins vidée de son contenu. L'extension de la notion à d'autres types de ressources, en particulier celles des ressources sous juridictions nationales paraît malaisée et dans ce dernier cas manifestement abusive.

Deuxièmement, l'application concrète de la notion se heurte, quelque soit la matière considérée, à l'indétermination du titulaire du patrimoine. Car qui est l'humanité ? Qui en est la représentation concrète voire physique ? Autrement dit, qui peut parler et agir en son nom ? Les parties à l'instrument juridique qui consacre la notion ? On a essayé de répondre à ces questions en indiquant qu'en « réalité, soit un organe international, soit au besoin les Etats qui sont parties au traité servant de fondement au patrimoine commun de l'humanité peuvent représenter les intérêts de l'humanité titulaire des droits du patrimoine commun de l'humanité » (11). Solution très discutable dans la mesure où elle tend à confier le rôle de représentation de l'humanité, qui contient l'idée de l'ensemble de l'espèce humaine, à un groupe d'Etats non expressément mandatés à cette fin, et dont le seul mérite serait d'être partie à une Convention. L'ONU alors ? Pas de façon indiscutable puisqu'il existe encore des Etats non membres des Nations Unies ainsi que des peuples non encore organisés sous forme d'Etats qui n'y siègent pas encore. Au demeurant, les mécanismes de prise de décision au sein de l'Organisation mondiale sont, soit non efficaces en tant qu'elles conduisent à des décisions non contraignantes lors même qu'elles sont prises par la seule instance susceptible de représenter l'humanité (Assemblée Générale), soit conduisent à des décisions insusceptibles de refléter la volonté de l'humanité, parce qu'elles sont le fait d'un directoire (Conseil de Sécurité). La structure actuelle des Nations Unies ne leur permet pas de jouer valablement ce rôle.

Certes, il serait possible de créer, suivant la démarche adoptée dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, une sorte d'Autorité ou d'Agence internationale de gestion des forêts. Le problème ne serait pas pour autant résolu. Car les intérêts des Etats et des exploitants privés étant en l'espèce bien plus contradictoires que dans le domaine des fonds marins où il n'est question que de l'exploitation des ressources naturelles n'ayant appartenus par le passé à personne en particulier, il serait difficile de dégager au sein d'une telle institution une ligne de conduite reflétant exclusivement l'intérêt de l'humanité. Ainsi donc, le titulaire de ce patrimoine que l'on voudrait soustraire à la juridiction de certains Etats est-il connu mais non identifié, car l'humanité demeure pour l'instant une Arlésienne. De plus il y a le risque que cette notion soit utilisée en l'occurrence pour masquer les intérêts spécifiques de certains Etats.

(11) V. A.-C. KISS, « La notion de patrimoine commun de l'humanité », Cours précité, p. 237.

2) Une efficacité non assurée

Même si l'humanité devait être représentée par les Nations Unies ou par une Autorité internationale du type de l'autorité des fonds marins, il lui faudrait disposer des moyens importants pour assurer une stricte surveillance de la gestion de toutes les forêts concernées et dans tous les cas, elle aurait besoin de la collaboration des Etats abritant ces forêts sur leurs territoires. Or comment s'assurer la collaboration efficace d'Etats dont les intérêts immédiats de certains d'entre eux pourraient ne pas coïncider nécessairement avec ceux de l'humanité qui se conjuguent au présent et au futur ? En outre, une telle autorité aurait-elle seule compétence pour engager des poursuites contre un Etat qui porterait atteinte au patrimoine commun ou lui causerait un préjudice, ou bien les voies de recours seraient-elles ouvertes à tout Etat ?

La question est importante car le concept d'un droit commun exécutoire relatif à l'intégrité environnementale du patrimoine commun n'a pas été développé (12). Par conséquent, sauf à consacrer le principe d'une *actio popularis* internationale en la matière, la protection des forêts patrimoine de l'humanité risquerait de manquer d'efficacité si elle devait être assurée par une Autorité ou Agence forcément limitée dans sa capacité à maintenir une présence effective partout sur le terrain. Mais même si une telle présence était possible, le contrôle se heurterait nécessairement à des conflits d'intérêts entre l'humanité et les forestiers. De tels conflits sont à l'origine de la paralysie de la Partie XI de la Convention de 1982 sur le droit de la mer traitant des ressources de la zone échappant aux juridictions nationales ; *a fortiori* en sera-t-il ainsi s'agissant de ressources qui, comme les forêts, auraient été arrachées à la souveraineté des Etats.

B. – La forêt, une ressource nationale : patrimoine de l'humanité contre souveraineté permanente sur les ressources naturelles

Deux logiques contradictoires s'affrontent en permanence en droit international de l'environnement : « celle issue de la pente naturelle des souverainetés qui conduit à l'accaparement prédateur des ressources prises dans la nasse du territoire et enserrées dans ses frontières ; celle qui résulte au contraire du constat lucide des faillites auxquelles mène la première tendance, et engendre non plus la dynamique de l'accaparement mais celle de la coopération et de la coordination internationales des usages d'un environnement perçu comme un bien collectif » (13).

(12) V. Prue TAYLOR, « L'échec du droit international de l'environnement », *Notre planète* (PNUE), vol. 4, n° 3, 1992.

(13) Pierre Marie DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats », in *L'avenir du droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 29.

L'érection des forêts au rang de patrimoine de l'humanité fait resurgir cette contradiction fondamentale mais toujours irrésolue. En effet, elle entraîne nécessairement une « dénationalisation » dudit patrimoine ainsi « internationalisé » alors pourtant qu'il est placé sous l'empire de la souveraineté de l'Etat forestier.

Elle implique que de chose d'un seul Etat, la forêt devienne un bien collectif. Or les forêts sont avant tout des ressources naturelles à valeur économique. Elles constituent donc des richesses nationales au même titre que le pétrole, l'or, les diamants, les phosphates, l'uranium, etc. et les Etats qui, par le hasard de la géologie et de la géographie abritent ces ressources sur leurs territoires les perçoivent d'abord sous cet angle avant toute autre considération.

Dès lors, déclarer les forêts patrimoine de l'humanité apparaît comme une spoliation desdits Etats d'une richesse naturelle nationale, la notion de patrimoine commun entrant dès lors directement en conflit avec le principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles. Ce principe consacré par la résolution 1803 (XVII) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 14 décembre 1962, est considéré comme un des principes fondamentaux du Nouvel Ordre Economique International (NOEI) (14). En dépit du reflux du mouvement qui a sous-tendu la revendication de ce NOEI, le principe de la souveraineté permanente des Etats sur les ressources naturelles fait désormais partie intégrante du droit international positif (15) au même titre que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (16) dont il constitue un « élément fondamental » (cf. Préambule de la résolution 1803). Cette résolution indique que toute mesure prise aux fins de la résolution 1515 (XV) « doit se fonder sur la reconnaissance du *droit inaliénable* qu'à tout Etat de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de l'indépendance économique des Etats ». L'Assemblée Générale des Nations Unies déclare par ailleurs dans la même résolution que « Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'Etat intéressé ». Elle ajoute par ailleurs que « La violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de

(14) V. entre autres Mohammed BEDJAOU, *Pour un nouvel ordre Economique International*, Paris, UNESCO, 1979, et Brigitte STERN, *Un Nouvel Ordre Economique International ?*, Préface de J.P. COT, Paris, Economica, 1983 : utile recueil des principaux textes et documents sur le NOEI, assorti d'une importante bibliographie de 30 p.

(15) V. sur ce principe D. ROSENBERG, *La souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles*, Paris, LGDJ (Bibl. du droit international), 1986.

(16) Consacré par la résolution 1515 (XV) du 14 décembre 1960 de l'Assemblée générale de l'ONU.

l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix ».

L'idée d'une appropriation collective ou commune – au nom de l'humanité – ne saurait donc prévaloir, en cette matière, sur ce principe cardinal, les forêts entrant pleinement dans la catégorie des « ressources naturelles » de l'Etat. Relativement à la gestion des forêts, seul doit prévaloir sur tous les autres principes, y compris sur le principe de la souveraineté permanente des Etats sur les ressources naturelles, le principe nouveau et combien essentiel de la *gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles*. Seul ce principe permet de concilier le respect de l'appartenance nationale des ressources forestières avec l'exigence de la protection de l'environnement qui avait suggéré l'irruption dans ce domaine de la notion de « patrimoine commun de l'humanité ».

La forêt reste une des principales ressources et richesses naturelles de certains pays en développement des zones tropicales et équatoriales. La transformer en patrimoine de l'humanité viendrait non seulement à priver ces pays d'une ressource essentielle à leur développement, mais encore à les frustrer par cette dépossession qui apparaîtrait d'autant plus injuste qu'on ne l'a pas fait pour d'autres ressources naturelles dont une mauvaise gestion pourrait affecter gravement l'environnement. Ainsi, le pétrole dont l'exploitation expose à la souillure et la dégradation de l'environnement marin et côtier, et dont une gestion irrationnelle pourrait entraîner un déséquilibre énergétique préjudiciable à l'équilibre des autres ressources de l'environnement.

Il importe dès lors d'imaginer une formule juridique susceptible de concilier le principe de la souveraineté des Etats sur les forêts considérées comme ressources naturelles nationales et l'exigence d'une gestion écologiquement rationnelle de ces ressources dans l'intérêt de l'humanité. Il nous a semblé que la notion de *patrimoine national d'intérêt écologique commun ou mondial* pourrait satisfaire ces deux exigences *a priori* contradictoires.

II. – LES FORÊTS, UN PATRIMOINE NATIONAL D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE COMMUN OU MONDIAL

L'ambition de parvenir à un contrôle international de la gestion des forêts sous le couvert du patrimoine de l'humanité s'est toujours heurtée à la ferme opposition des Etats du Sud. C'est cette opposition qui est à l'origine de l'échec dans l'élaboration d'un instrument juridique international sur les forêts. Cette opposition est restée inflexible même à Rio, en dépit des propositions insistantes des Etats-Unis qui s'engageaient à faire des efforts financiers importants et à signer la Convention sur la diversité biologique en contrepartie d'une Convention sur les forêts. A l'évidence, l'approche en terme de patrimoine commun paraît inadaptée et le fait qu'on ait dû se

contenter d'une simple « Déclaration de principes, non juridiquement contraignant... » sur les forêts souligne bien la difficulté non seulement à accréditer cette notion en cette matière, mais plus encore à obtenir des Etats un engagement juridique international à ce sujet. Les Etats forestiers veulent rester maîtres de leurs ressources et l'on ne peut faire autrement que d'attirer leur attention sur l'intérêt écologique collectif desdites ressources et de les amener à les gérer dans l'intérêt de l'environnement mondial. La notion de *patrimoine national d'intérêt écologique commun* nous paraît opératoire, d'une part parce qu'elle est réaliste (A), d'autre part parce qu'elle intègre les préoccupations écologiques collectives.

A. – *Une notion réaliste :*

Alors que plusieurs paragraphes de la déclaration sur les forêts étaient arrivées au sommet de Rio entre crochets c'est-à-dire sans avoir recueilli le consensus nécessaire à leur adoption définitive, le principe de l'utilisation des ressources forestières à des fins de développement national était définitivement acquis avant la Conférence. L'idée est énoncée d'abord sur un plan général au paragraphe 1 – a) de la déclaration qui proclame : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridictions ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Le paragraphe 2 – a) plus spécifique aux forêts est formel : « Les Etats ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social ».

Il apparaît dès lors clairement que la forêt est d'abord une ressource et une richesse nationales même si elle doit être gérée de façon compatible avec le développement durable.

C'est bien là la position des Etats africains à ce sujet, telle qu'elle se dégage de la Position Commune d'Abidjan, laquelle révèle par ailleurs les réticences de ces Etats par rapport à la notion de patrimoine de l'humanité appliquée aux forêts. Ils préfèrent en effet une notion voisine, presque identique même, à celle que nous proposons : la notion de « patrimoine national aux portées planétaires ». Exaltant la riche biodiversité des forêts africaines, ils déplorent que la pauvreté, la dette et les conditions draconiennes du commerce international ne les obligent « à ne pas pouvoir conserver ces forêts, cette biodiversité et ce patrimoine national aux portées planétaires ». La notion de patrimoine national d'intérêt écologique commun ou mondial précise et enrichit cette notion, mais elles participent toutes deux d'une même inspiration et d'une même philosophie. Elle épouse les conceptions

des Etats concernés sans écarter les préoccupations écologiques exprimées au niveau planétaire. C'est en cela qu'elle est réaliste et opératoire.

B. – *Une notion opératoire*

Elle l'est dans la mesure où, conçue comme une notion du droit de l'environnement, elle intègre les préoccupations écologiques aux droits patrimoniaux des Etats forestiers. Ces Etats ne se contentent pas de revendiquer leur souveraineté permanente sur leurs ressources forestières dans l'optique du NOEI, ils soulignent la nécessité de gérer ces ressources dans l'intérêt écologique mondial c'est-à-dire dans l'optique du nouvel ordre mondial de l'environnement (NOME). « Nous réaffirmons, déclaraient les Etats africains dans la 'Position commune Africaine', le droit souverain des Etats sur leurs ressources naturelles pour le développement et le bien être de leurs peuples ainsi que la nécessité d'une contribution permanente des forêts africaines à la protection des grands équilibres écologiques mondiaux, notamment par la réduction des gaz à effet de serre ». Bien que ce document n'ait aucune force juridique contraignante, il a, par son caractère solennel et le fait qu'il exprime la position unanime de tous les Etats africains, à tout le moins la valeur d'un élément constitutif d'un droit coutumier régional ; dans tous les cas nul ne peut nier sa force morale. Cette prise de conscience est importante, même si elle ne se traduit pas par un engagement juridique formel ; car non seulement les forêts constituent le foyer des espèces rares des plantes et d'animaux et contribuent à la sauvegarde des bassins hydrographiques, mais elles sont considérées aujourd'hui comme étant par ailleurs des sources et des puits de gaz à effet de serre, dont la destruction serait à l'origine de changements climatiques alarmants à échelle mondiale.

La notion de patrimoine national d'intérêt écologique planétaire met à la charge des Etats forestiers des obligations écologiques d'ordre moral en matière de gestion de leur patrimoine forestier, de telles obligations pouvant se transformer en obligations juridiques dès lors qu'elles trouveraient leur fondement dans un instrument juridique international du type de la Convention de l'UNESCO de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Certes, cette Convention est marquée par un grand flottement terminologique préjudiciable à l'analyse juridique rigoureuse de l'approche patrimoniale qui fut retenu par ses rédacteurs. En effet, elle parle tantôt de « patrimoine mondial culturel et naturel », de « patrimoine de tous les peuples du monde », de « patrimoine universel », de « patrimoine mondial de l'humanité tout entière », de « patrimoine culturel et naturel universel » (17). On est dans l'embarras d'autant plus qu'en dépit de l'existence d'un chapitre consacré aux « définitions du patrimoine culturel et naturel » la Convention ne définit point ces différentes notions. Cette impré-

(17) Voir préambule de la convention.

cision terminologique source d'imprécision juridique est révélatrice de la préoccupation « idéologique » qui semble avoir prévalu au moment de l'élaboration de la Convention. Manifestement les négociateurs de la Convention avaient été surtout séduits par l'idée généreuse que des biens culturels ou naturels de « valeur universelle » – et donc d'intérêt commun pour l'ensemble de la communauté internationale – pouvaient faire l'objet d'une protection par ladite communauté, sans songer aux implications en droit, du statut juridique qu'ils conféraient ainsi à ces biens.

Il y a lieu cependant d'affirmer que les parties à la Convention n'entendent nullement soustraire ces biens du « patrimoine mondial » à la juridiction des Etats qui les abritent sur leur territoire. L'article 4 de la Convention dispose à cet égard que : « Chacun des Etats parties (...) reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe au premier chef ». Mais l'idée de gestion rationnelle par l'Etat de ce « patrimoine de valeur universelle » est déjà sous-jacente à cette formulation dans la mesure où les Etats sont appelés à identifier, protéger, conserver, mettre en valeur en vue de la « transmission aux générations futures ».

Ce principe entendu dans le cadre de la protection de l'environnement comme étant celui de la gestion écologiquement rationnelle (18) s'articule judicieusement en l'occurrence à la notion de patrimoine national d'intérêt écologique commun ou planétaire. Il trouve son fondement dans l'intérêt qu'a la communauté internationale ou l'ensemble des peuples du monde, d'aujourd'hui et de demain, à une gestion durable d'un bien entrant juridiquement dans le patrimoine d'un Etat. C'est ce principe de portée générale que consacre précisément la Déclaration de principes sur les forêts lorsqu'elle parle de « la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts », (préambule, parag. b et principe 2a) ou encore de « la gestion rationnelle et de la conservation des forêts » (parag. f. du préambule).

CONCLUSION

La querelle sur le statut juridique international des forêts appelait quelques précisions juridiques, car comme toute querelle, elle est sous-tendue par des conflits d'intérêts qu'en l'occurrence on avait tendance à masquer par des notions juridiques passablement floues et pas toujours adaptées à leur objet. La notion dite de « patrimoine commun de l'humanité » si chaleureusement accueillie hier, et sans doute à juste raison dans un domaine comme celui des ressources des fonds marins au-delà des juridictions natio-

(18) V. Maurice KAMTO, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *Revue juridique de l'Environnement*, 1993, n° 1, p. 15.

nales paraît assez malvenue en matière des forêts qui sont des ressources naturelles nationales. Elle ne peut en l'espèce que raviver les soupçons qui émaillent traditionnellement les relations Nord-Sud, dans la mesure où cette notion semble accueillir surtout la faveur des pays du Nord pour des ressources situées surtout dans les pays du Sud. Mais au-delà de la controverse « idéologique » Nord-Sud, c'est le statut juridique même de la notion qui plaide en sa défaveur ; car en dépit des appels réitérés de divers auteurs pour une approche holistique des problèmes de l'environnement, la terre reste parsemée de souverainetés étatiques même considérablement altérées ou atténuées aujourd'hui. Et tant que le droit international reconnaîtra des zones sous juridictions nationales, des compétences territoriales ou nationales, des droits souverains etc., il ne sera pas possible d'envisager la dépossession de certains Etats de droits attachés à leurs souverainetés ou de soustraire à leur juridiction tout ou partie de leur patrimoine national. La difficulté à élaborer une convention internationale satisfaisante pour tous en matière des forêts est significative à cet égard. En l'état actuel des principes fondamentaux du droit international, un tel instrument juridique, dans la mesure où il voudrait être de portée universelle, devra se caractériser par la souplesse de ses normes – c'est là du reste une des caractéristiques fondamentale du droit international de l'environnement. Il devra surtout mettre l'accent sur l'énoncé des grands principes dans ce domaine, ne mettant à la charge des Etats forestiers que des obligations compatibles avec leur souveraineté sur ces ressources.

Une approche alternative pourrait consister d'ailleurs à l'élaboration des conventions régionales par massifs forestiers tels que l'Afrique Centrale, l'Afrique Australe, l'Afrique de l'Ouest, l'Europe Méditerranéenne, l'Europe Centrale, l'Europe du Nord, l'Amérique du Nord etc. De tels instruments juridiques, négociés et conclus entre les Etats de la région ou de la sous-région pourraient comporter des obligations plus précises et avoir une plus grande efficacité s'ils sont assortis de mécanismes communs de contrôle, si les Etats parties se dotent de structures communes de formation, d'information et de recherches. La communauté internationale pourrait les y aider en leur apportant l'appui financier et l'encadrement technique nécessaires et en favorisant un transfert des technologies adéquates adaptées à chaque système forestier.

Une troisième approche conciliant les deux premières consisterait à combiner, à la manière de la Convention sur la désertification, un traité principal de caractère universel fixant les principes fondamentaux avec des annexes ou des protocoles régionaux consacrés aux problèmes spécifiques des différentes régions du monde concernées. Cette dernière approche aurait le mérite de concilier préoccupations mondiales et intérêts régionaux voire nationaux et de meilleures chances d'aboutir.

RAPPORTS NATIONAUX

Le régime juridique applicable aux bois et forêts en région wallonne

PAR

NICOLAS DE SADELEER

DIRECTEUR ADJOINT
DU CENTRE D'ÉTUDE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
(FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS, BRUXELLES, BELGIQUE)

INTRODUCTION

1. – Le droit forestier est contenu principalement dans le Code forestier du 19 décembre 1854 et dans l'arrêté royal du 20 du même mois (1). Cette réglementation ne définit pas pour autant ce qu'il faut entendre par bois et forêts et utilise indifféremment ces deux termes.

Si, dans le langage courant, le terme bois est réservé aux terrains plantés d'une étendue moyenne et le terme forêt aux terres boisées d'une étendue importante, il ressort néanmoins de la doctrine que la définition des termes bois et forêt est intimement liée à leur fonction productive. Ne sont donc pas des bois, les vergers, les arbres épars dans les champs ou le long des routes, les bosquets dans les jardins, les parcs (2). Par contre, sont considérés comme bois et forêts, les chemins de vidange, les coupe-feu, les prairies et les étangs qui y sont enclavés. Cette limite n'est pas toujours facile à tracer en raison de l'imbrication des espaces boisés et des zones vertes.

Par ailleurs, le Code forestier distingue deux catégories de bois et forêts en fonction de la qualité du propriétaire : la première, qui recouvre les forêts publiques dont la gestion est soumise au régime forestier (section 1^{re}) et la seconde, reprenant les forêts privées dont la gestion n'est soumise qu'à titre exceptionnel à un régime particulier (section 2).

(1) Nous renvoyons le lecteur à des contributions plus spécialisées sur ce domaine : E. ORBAN, verbo « Les forêts », dans B. JADOT *et ali.* *Le droit de l'environnement*, De Boeck, 1988, p. 257.

(2) *R.P.D.B.*, verbo « forêts », n° 7.

SECTION 1^{re}. — FORÊTS SOUMISES AU RÉGIME FORESTIER§ 1^{er}. — *Champ d'application du régime forestier*

2. — La loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier institue un régime forestier applicable aux bois et forêts qui font partie du domaine de l'Etat, des Communautés et des Régions ; aux bois et forêts des communes (3) et des établissements publics et aux bois et forêts dans lesquels les pouvoirs publics ont des droits de propriété indivis entre eux (modification apportée, en Région wallonne, par le décret du 16 septembre 1985) ou avec des particuliers (article 1^{er}).

De même, les bois et forêts, propriété des provinces, que les Exécutifs régionaux désigneraient à la demande du Conseil provincial sont également soumis au régime forestier (4).

En Région wallonne, le Code forestier s'applique également aux terrains incultes, accessoires des bois et forêts relevant du régime forestier (article 1^{er}, 3^o et 4^o).

Toutefois, les boqueteaux appartenant à des communes ou à des établissements publics d'une superficie de moins de cinq hectares et situés à plus d'un kilomètre des bois soumis au régime forestier échappent audit régime, sauf si les communes intéressées le demandent (article 2).

§ 2. — *Nature du régime forestier*

3. — Le régime forestier constitue un ensemble de règles spéciales tracées pour l'aménagement des bois et forêts sur lesquels les pouvoirs publics exercent un droit de propriété ou ont la tutelle (5).

Il convient d'emblée de souligner que le droit forestier se caractérise avant tout par sa logique productiviste et n'intègre aucunement des préoccupations d'ordre écologique. Le régime tend en effet à la mise en valeur des forêts par le biais d'une gestion efficace mais contrôlée par les pouvoirs publics (6).

(3) Le droit de propriété ne constitue pas une condition indispensable à la soumission au régime de droit forestier. C'est ainsi que les bois appartenant à des tiers mais dans lesquels les communes possèdent des droits d'usage relèvent également du régime forestier (cass., 27 février 1989, *Pas.*, I, 134).

(4) Loi du 12 juillet 1952 autorisant à soumettre au régime forestier des bois et forêts, propriété des provinces.

(5) *R.P.D.B.*, verbo « forêt », p. 4, n° 3.

(6) En ce sens, B. JADOT, « Le régime juridique des bois, forêts et plantations », in *Quel avenir pour la forêt ? Gestion du patrimoine wallon*, Actes de la journée du 14 octobre 1983 organisée par I.E.W.L., p. 5.

Le Code forestier institue ainsi un régime uniforme d'aménagement, d'exploitation, de surveillance et de police des bois et forêts auxquels il s'applique.

L'exploitation des bois et forêts soumis au régime forestier est assujettie à un aménagement spécifique arrêté par le Ministre régional chargé des forêts, sur base d'un projet établi par l'Administration des Eaux et Forêts (article 31) (7).

L'exploitation forestière repose sur un document d'aménagement indiquant les améliorations dont chaque forêt ou partie de forêt semble susceptible, sa distribution en coupes réglées et désignant les cantons et leurs limites, l'ordre périodique de l'exploitation, le système qu'il paraît préférable d'adopter, suivant la nature du sol, les essences, la consistance des forêts, le genre et la quantité des produits propres aux besoins de la consommation (article 36 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

La définition très large de la notion d'aménagement a souvent conduit à écarter les préoccupations écologiques dans l'exploitation forestière du domaine public.

Les coupes établies en fonction du document d'aménagement, appelées coupes ordinaires, sont approuvées annuellement par l'Administration des Eaux et Forêts. Quant aux ventes et aux aménagements non conformes au document d'aménagement et les coupes dépassant les quotas fixés, appelées coupes extraordinaires, ils ne peuvent être autorisés que par le Ministre compétent, à peine de nullité des ventes (article 33) (8).

Tant les coupes ordinaires qu'extraordinaires sont soumises à une adjudication publique dont les modalités sont fixées par le Code forestier (titre V du Code). L'adjudicataire doit obtenir un permis d'exploiter spécial, délivré par l'agent forestier désigné à cet effet (article 51 du Code, article 53 et suivants de l'Arrêté royal du 29 décembre 1854), et est tenu d'exploiter ses coupes en respectant le cahier des charges dont les clauses sont arrêtées ou approuvées par l'Administration des Eaux et Forêts (articles 53 et 54 du Code).

En Région wallonne, le changement de jouissance et l'aliénation des bois et forêts ou des terrains incultes, propriétés ou copropriétés des communes ou des établissements publics, doivent être autorisés par l'Exécutif régional (article 1^{er} bis du Code). Ils restent néanmoins soumis au Code forestier, sauf autorisation de l'Exécutif.

(7) Le Ministre compétent ne peut arrêter l'aménagement des bois communaux et des bois appartenant à des établissements publics contre le gré de leurs propriétaires qu'avec l'accord de la députation permanente (article 31, alinéa 2).

(8) La coupe extraordinaire ne peut être autorisée qu'en cas de nécessité reconnue, lorsqu'elle peut avoir lieu sans déranger trop sensiblement l'aménagement établi (article 40 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1984).

§ 3. – *Mesures de police spécifiques aux bois
soumis au régime forestier*

4. – Outre les mesures de police générales s'appliquant aux forêts tant publiques que privées, le Code forestier prévoit certaines mesures de police spécifiques aux forêts relevant du régime forestier.

Le défrichement, l'essartage, l'extraction de minéraux, de pierres et de sable, de même que l'enlèvement de certaines parties du couvert végétal sont, en principe, interdits, sauf autorisation délivrée selon le cas par le propriétaire des bois ou par l'autorité de tutelle (articles 103 à 108 et articles 79 à 81 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

Aux fins de réduire les risques auxquels sont exposées les forêts soumises au régime forestier en raison de la présence de bâtiments et d'installations sur les terrains environnants, le Code forestier grève ses terrains de différentes servitudes non aedificandi (articles 111 à 119 et article 88 et suivants de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

Divers établissements et constructions ne peuvent être érigés dans les bois soumis au régime forestier ou sur les terrains situés à proximité de ceux-ci sans autorisation du Ministre compétent pour les forêts (9). Toutefois, aucune autorisation n'est requise pour les constructions et les établissements faisant partie des villes, villages ou hameaux formant une population agglomérée.

Les exigences du Code forestier s'ajoutent aux exigences posées par d'autres réglementations telles que la police des établissements classés ou les règles relatives à l'aménagement du territoire (10).

SECTION 2. – FORÊTS APPARTENANT AUX PARTICULIERS

§ 1^{er}. – *Les bois et forêts non soumis
au régime forestier*

5. – Les bois et forêts appartenant aux particuliers, de même que les boqueteaux d'une superficie de moins de cinq hectares appartenant à des communes, échappent au régime forestier (articles 2 et 3 du Code forestier). La gestion n'est réglementée que dans des cas exceptionnels.

Seule la loi du 28 décembre 1931 vise à prévenir les abus en matière d'exploitation forestière et autorise dans ce sens le Ministre qui a les forêts dans ses compétences à s'opposer à toute coupe anormale ou excessive pour les bois et forêts dont la conservation importe l'intérêt général (articles 2, 3 et

(9) C.E., *Commune de Bullange*, n^{os} 21.164 et 21.165, 8 mai 1981.

(10) Corr. Huy, 30 janvier 1984, *Rev. Dr. Rur.*, 1985, p. 19 ; *R.P.D.B.*, n^o 610.

6 de la loi) (11). La protection de certains éléments paysagers, la défense du sol contre les érosions, la sauvegarde de l'hygiène et la salubrité publique sont considérées comme relevant de l'intérêt général (article 6 de la loi). Dès signification de l'opposition, les abattages doivent être suspendus. Ils ne pourront être repris qu'après autorisation spéciale du Ministre (article 5 de la loi).

SECTION 3. – RÈGLES APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES BOIS ET FORÊTS

§ 1^{er}. – *Règles découlant d'autres législations*

A. *Le classement des bois et forêts*

a) *L'aménagement du territoire et l'urbanisme*

6. – La protection des espaces boisés est prise directement en compte par les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire et plus spécialement par les plans de secteur qui classent les bois et forêts en différentes zones (zones forestières, zones d'espaces verts, zones de parcs) (12). Dans ces zones, il est interdit d'ériger des constructions sans rapport direct avec la forêt, de procéder à des déboisements importants (13). Par ailleurs, si les plans de secteur ne visent pas la gestion forestière proprement dite, ils en fixent dans certains cas les limites (14).

Il convient encore de rappeler qu'un permis de bâtir ou d'urbanisme est exigé pour déboiser (article 41, § 1^{er}, 2^o, C.W.A.T.U.P. et article 84, 7^o de l'ordonnance du 29 août 1991).

b) *Le Code rural*

7. – Le Code rural établit une procédure spéciale des terres agricoles et sylvicoles par le classement en zones agricole et forestière (article 35*bis*).

(11) Le droit d'opposition appartenant au Ministre ne vaut que pour les bois feuillus d'une contenance de 10 hectares et pour les coupes qui ont lieu en un an dans des peuplements résineux de plus de vingt-cinq hectares d'un même domaine.

Est considérée comme coupe anormale ou excessive toute exploitation qui, dans les futaies, ne laisse pas sur pied la moitié du volume en grume du matériel ligneux et au moins 75 m³ sur chaque hectare ; dans les futaies sur taillis, 40 % du même matériel et au moins 25 m³ pour chaque hectare, taillis non compris. Les coupes qui, moins de dix ans après une exploitation, auraient pour effet de réduire la quotité réservée aux montants qui précèdent sont également interdites.

(12) Articles 177 à 179, C.W.A.T.U.P.

(13) C.E., *Wellens et crts.*, n° 32.953, 11 août 1989, *J.L.M.B.*, 1989, note J. SALMON.

(14) La zone forestière est ainsi destinée au maintien, à la protection et à la régénération du couvert naturel (article 177, C.W.A.T.U.P.).

Dans le cas de l'adoption postérieure d'un plan d'aménagement du territoire, les prescriptions de ce plan ayant trait aux zones réservées à l'agriculture ou à la sylviculture priment le démarquage établi en vertu du Code rural (article 35*bis*, § 4). Dans le cas de la problématique inverse, à savoir l'adoption d'un plan de délimitation postérieur au plan d'aménagement du territoire, la question demeure controversée.

D'après certains auteurs, la décision de délimitation n'aurait pas de valeur juridique aussi longtemps que le plan d'aménagement du territoire n'aurait pas été modifié moyennant le respect des formes légales. Cette opinion est toutefois infirmée par les articles 176 et 177 du C.W.A.T.U.P. qui autorisent la reconversion des terres sylvicoles en terres agricoles et vice versa, conformément aux dispositions de l'article 35*bis* du C.W.A.T.U.P.

La désignation des terres en zones agricoles en vertu du Code rural a pour effet de faire reculer la ligne des plantations dans les zones forestières adjacentes (article 35*bis*, § 5). La violation de cette interdiction est sanctionnée pénalement (article 20, 10°). Le collège échevinal ainsi que tout intéressé peuvent demander au tribunal l'enlèvement des arbres litigieux (article 36*bis*).

B. Les distances entre les plantations forestières

8. – Le Code forestier contient diverses dispositions réglementant les distances des plantations.

Les lisières des bois et forêts doivent respecter la distance consacrée par les usages et, à défaut, elles doivent respecter une distance de deux mètres de la ligne séparatrice pour les arbres à hautes tiges, et la distance de 50 cm pour les autres arbres et haies vives (article 110 du Code forestier).

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature interdit de planter ou de replanter des résineux à moins de six mètres de tout cours d'eau (articles 56 et 57 de la loi en ce qui concerne la Région wallonne et article 40 en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale).

**Droits fonciers, problèmes agrofonciers
et protection des forêts :
(statut du sol, rapports forêt-agriculture et pastoralisme)
Le cas de la région wallonne en Belgique**

PAR

ETIENNE ORBAN DE XIVRY

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN (BELGIQUE)

On se propose, dans la présente contribution, d'examiner les rapports juridiques entre l'agriculture et la sylviculture, activités qui de tous temps ont entretenu des relations privilégiées (1).

Comme aussi bien l'agriculture que la sylviculture sont aujourd'hui largement des matières attribuées à la compétence des Régions (2), comme les rapports entre l'agriculture et la sylviculture sont absents en Région de Bruxelles-Capitale et comme la langue française n'est pas la ou une des langues officielles de la Région flamande, on limitera l'analyse au droit applicable en Région wallonne.

Les rapports de l'agriculture et de la sylviculture sont régis par différentes règles :

- par des règles contenues dans le Code rural,
- par des règles contenues dans le Code forestier,
- par des règles contenues dans la législation sur le bail à ferme,
- par des règles insérées dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

I. – CODE RURAL : ARTICLE 35BIS, § 5

Cet article est libellé comme suit : « Dans les parties du territoire réservées à l'agriculture, il n'est pas permis de procéder à des plantations forestières

(1) Quant au pastoralisme, il y a longtemps déjà que ce mode d'exploitation agricole n'est plus pratiqué. La présente contribution est largement inspirée de notre article intitulé « Le boisement des terres agricoles », *Aménagement-Environnement*, n° spécial : « l'agriculture », 1992, pp. 27 et s.

(2) Sur la répartition des compétences, voir e.a. F. HAUMONT et L. BARNICH, « L'agriculture », in *La Belgique fédérale* (sous la direction de F. DELPÉRÉE), Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, n° 8, Bruylant, 1994, pp. 256 à 263 ; N. DE SADELEER, « L'environnement, l'agriculture et le pénal », *A.P.T.*, février-mars/1994, pp. 181 et s.

à moins de 6 mètres de la ligne séparative de deux héritages et sans avoir obtenu l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins. Celui-ci statue dans les 30 jours à dater de l'introduction de la demande. Faute pour le collège de s'être prononcé dans ledit délai, l'autorisation est tenue pour acquise. Tout refus d'autorisation est motivé et susceptible, dans le mois de la notification, d'un recours auprès de la Députation permanente. Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables également à la zone réservée aux plantations forestières le long de la zone réservée à l'agriculture ».

Ainsi que le soulignait R. DERVAUX (3), « cet article a été adopté en premier lieu pour éviter que des dommages soient causés à des terres agricoles fertiles par l'établissement de plantations forestières (*Ann. parl. Sénat 1961-1962*, rapport n° 223 du 23 mai 1962) ».

Son fils, B. DERVAUX, rappelle avec opportunité que cet article est d'ordre public (4). Cette disposition procède en deux temps :

1. il y a interdiction absolue d'effectuer des plantations forestières dans une zone agricole à moins de 6 mètres de la limite de propriété (5), même si, en fait, la parcelle voisine est déjà plantée ;
2. il y a interdiction relative d'effectuer des plantations forestières dans une zone agricole à plus de 6 mètres de la limite de propriété : l'interdiction est ici relative car une autorisation peut être accordée par le collège des bourgmestre et échevins (6).

Au surplus, pour préserver la zone agricole dans son ensemble, la même interdiction absolue concerne les plantations forestières à effectuer dans une zone forestière à moins de 6 mètres de la zone agricole qu'elle longe.

Notion de plantation forestière

Que doit-on entendre par plantation forestière ? On entend par plantation forestière toute plantation (7) groupée d'arbres dont le produit essentiel consiste en la production de bois de chauffage, de bois d'industrie et de bois d'œuvre. C'est ainsi, à titre exemplatif, que les pépinières et vergers ne seront pas considérés comme des plantations forestières car dans le premier

(3) « Les relations entre l'agriculture et la forêt », *R.D.R.*, 1981, pp. 165 et s.

(4) B. DERVEAUX, « La distance des plantations », *U.G.A.*, 1991, p. 22, n° 15 et p. 101, n° 163.

(5) La zone agricole et la zone forestière sont les zones qualifiées comme telles par un plan d'aménagement du territoire (plan de secteur, plan particulier d'aménagement) ou par un plan de délimitation des zones réservées à l'agriculture d'une part, à la sylviculture d'autre part.

(6) Il est permis de s'interroger sur l'opportunité du critère retenu, à savoir la limite de propriété qui est, il faut en convenir, en dehors sans doute des zones remembrées, variable à l'infini !

(7) Ainsi, selon nous, que toute régénération naturelle.

cas, il s'agit de cultiver des arbres destinés à être replantés ailleurs et dans le second cas, il s'agit essentiellement de produire des fruits (8).

On s'est posé la question de savoir s'il fallait considérer les plantations de sapins de Noël comme des plantations forestières. Nombreuses sont, il est vrai, les plantations de sapins de Noël, mais nombreuses sont encore celles d'entre elles qui sont converties en de véritables plantations forestières. A notre estime, la plantation de sapins de Noël, laquelle obéit à des contraintes d'ordre économique et cultural différentes de celles qui pèsent sur la plantation forestière, se rapprochent davantage de l'horticulture et, à ce titre, ne doit pas être considérée comme plantation forestière (9).

Procédure d'autorisation

La procédure d'autorisation est, comparée à d'autres, réduite à sa plus simple expression. La demande, dont le contenu n'est pas déterminé, doit être adressée au collège des bourgmestre et échevins du lieu de la plantation, lequel statue dans les 30 jours à dater de l'introduction de la demande (10). Faute pour le collège de s'être prononcé endéans ledit délai, l'autorisation est censée être accordée. C'est donc le procédé du permis tacite qui est ici mis en œuvre.

Tout refus d'autorisation est susceptible dans le mois de sa notification d'un recours administratif auprès de la Députation permanente qui, quant à elle, n'est pas tenue de prendre sa décision endéans un délai autre que raisonnable.

Mesures de réparation

L'article 36*bis* du Code rural accorde au collège des bourgmestre et échevins du lieu, comme à toute personne intéressée (11), le droit de solliciter du

(8) Il en est de même des plantations d'ornement, des plantations d'arbres isolés, des plantations d'alignement en bordure de prairies ou de cultures. La circonstance qu'un certain nombre de plantations de sapins de Noël soit, après quelques années, converties en de véritables plantations forestières n'y change rien.

(9) Le Conseil d'Etat semble toutefois d'un avis contraire en faisant observer que : « Le régime d'autorisation prévu par l'article 4 du règlement précité l'est également par l'article 35*bis*, § 5, du Code rural » (C.E., n° 34.792, 24 avril 1990, MATHIEU), concernant un requérant qui estimait qu'un règlement communal soumettant à autorisation la plantation de sapins de Noël en dehors de la zone forestière était illégal.

(10) C'est-à-dire la date à laquelle la lettre a été effectivement remise au siège de l'administration communale (C.E., 20 octobre 1966, *Pas.*, 1967, IV, 69).

(11) La notion de personne intéressée n'est pas définie. Il s'agit très certainement du propriétaire voisin, de l'exploitant voisin, mais aussi en tous cas, des organisations agricoles locales qui ont pour mission de défendre les intérêts des agriculteurs et de l'agriculture en général. On devrait également admettre l'intérêt de l'agriculteur exploitant des parcelles proches de la plantation (Civ. Arlon, 9 mai 1990, *R.D.R.*, 190/3, pp. 211 et s., qui rappelle que « la proposition de loi initiale ne prévoyait comme demandeurs possibles que le voisin, le preneur qui a

tribunal l'ordre d'enlever des plantations effectuées ou maintenues en contravention de l'article 35*bis*, § 5, du Code rural.

Aux termes de l'article 90, 12°, du même Code, il y a infraction punissable d'une peine de police lorsque l'on procède à une plantation forestière sans respecter les dispositions de cet article 35*bis*, § 5. Le maintien de la plantation n'est pas constitutif d'infraction. Il s'ensuit que l'infraction est instantanée (12).

Au plan civil, puisque le maintien de la plantation est constitutif de faute, il est admissible d'en solliciter l'enlèvement, même après 30 ans, à condition toutefois que la plantation litigieuse ait été effectuée après l'entrée en vigueur de la loi.

II. — CODE FORESTIER

Parmi les dispositions du Code forestier adoptées par la loi du 19 décembre 1854 qui sont concernées par l'objet de la présente contribution, il faut relever certaines dispositions de police administrative (13) et des infractions pénales.

C'est ainsi que les défrichements dans les bois des Régions et les défrichements dans les bois des communes et des établissements publics ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret pour les premiers, qu'en vertu d'un arrêté du Gouvernement wallon pour les seconds (articles 103 et 104 du Code forestier ; voir aussi article 79 de l'arrêté royal d'exécution). Les défrichements exécutés dans d'autres bois comme, par exemple des bois appartenant à des particuliers, ne sont pas réglementés, du moins en vertu du Code forestier.

Les constructions à ériger dans ou à proximité des bois soumis au régime forestier (14) sont réglementées dans le but de prévenir des incendies forestiers et des déprédations forestières. Une autorisation du ministre ayant la matière de la forêt dans ses attributions est requise, plus spécialement pour les maisons, fermes ou bâtiments en dépendant envisagés à moins de 100 mètres de la lisière des bois, sauf si la construction projetée est destinée à faire partie d'une agglomération, et pour les maisons sur perches, loges,

évacué les lieux de la plantation à la suite d'un congé donné pour exploitation personnelle et le collège des bourgmestre et échevins ».

(12) Cass., 2 septembre 1981, *R.R.D.*, p. 70.

(13) Nous n'évoquerons pas les droits d'usage tombés en désuétude que sont les droits de pâturage, de glandée et de panage, visés par la section III du titre IX du Code forestier. Pas davantage, il ne sera question de l'essartage réglementé par les articles 105 et 106 du Code forestier (voir aussi les articles 80 et 81 de l'arrêté royal d'exécution), lui aussi inusité.

(14) Sont soumis au régime forestier, les bois appartenant aux Régions, aux communes et aux établissements publics (pour plus de détails, voir articles 1^{er} à 3 de la loi ; voir aussi loi du 12 juillet 1952 autorisant le Roi à soumettre au régime forestier des bois et forêts, propriétés des provinces).

baraques ou hangars à moins de 250 mètres de ces bois, sauf dans les coupes en usance (articles 112 et 113 du Code forestier). Les constructions à ériger dans ou à proximité de bois non soumis au régime forestier ne sont pas réglementées par ces dispositions.

Enfin, est érigé en infraction le pur fait, punissable indépendamment de toute intention, de faire ou de laisser passer des animaux de trait, de charge ou de monture, dans les bois, hors des routes et chemins ordinaires, c'est-à-dire en dehors de tous chemins et de toutes routes, et sur routes ou chemins établis pour le service intérieur des forêts (15).

III. — LOI SUR LE BAIL À FERME

C'est un truisme de rappeler que de très nombreuses terres agricoles sont exploitées par des locataires et non par leurs propriétaires (16).

De notre point de vue, il convient d'examiner la loi sur le bail à ferme et de se demander :

1. si l'agriculteur locataire peut – et dans l'affirmative, à quelles conditions – abattre des arbres ou procéder au boisement des terres agricoles qu'il a prises en location ;
2. si le bailleur peut donner congé au preneur pour exploiter personnellement, par boisement, la terre qu'il a donnée en location, ou en l'absence de congé, procéder à un boisement total ou partiel des terres qu'il a données en location.

1. *Abattage d'arbres ou boisement de la terre agricole par le preneur*

La loi sur le bail à ferme concerne l'exploitation d'une terre en vue de la production de produits agricoles destinés à la vente, ce qui inclut l'horticulture, la culture en pépinières et la culture de plantes ornementales, mais non la sylviculture.

Plus précisément, en ce qui concerne la plantation d'arbres, l'article 28 de la loi prévoit que le preneur ne peut faire de nouvelle plantation d'arbres qu'avec le consentement écrit du bailleur. Les seules plantations d'arbres que le preneur puisse effectuer sans l'accord écrit du bailleur sont « celles qui sont nécessaires à la conservation du bien » (17) et, sauf en cas de congé valable, les plantations de remplacement d'arbres morts ou abattus et celles

(15) Article 166 du Code forestier (voir aussi article 168 du Code forestier qui réprime non pas le simple passage mais le pâturage) (cass., 10 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, 826).

(16) Pour plus de détails, voir e.a. V. RENIER et P. RENIER, « Le bail à ferme », *Répertoire notarial*, tome VIII – Les Baux, livre II, Larcier, 1992, plus spécialement n^{os} 39 à 41, 388 à 391 et 492 à 494.

(17) Par exemple, les plantations brise-vent.

d'arbres fruitiers à basses tiges (18). En cas de désaccord, le juge de paix n'est pas autorisé à permettre au preneur d'effectuer un boisement (19).

La loi sur le bail à ferme, du point de vue du preneur, n'a donc nullement pris en considération la problématique du boisement des terres agricoles. Au surplus, elle n'autorise même pas le preneur à effectuer, sans l'accord du bailleur, la plantation d'espèces à croissance rapide à courte rotation.

Le preneur peut enlever les plantations qui porteraient atteinte au libre exercice de son droit d'exploiter moyennant, soit l'autorisation préalable écrite du bailleur, soit celle du juge de paix qui ne la délivrera que si l'enlèvement ne modifie pas la destination du bien loué et moyennant, le cas échéant, une indemnité égale au préjudice subi par le bailleur (article 24, alinéas 5 à 7 de la loi).

2. Boisement de la terre agricole par le bailleur

Au cours du bail, les seules plantations que le bailleur puisse effectuer sont celles qui remplacent les arbres fruitiers à hautes ou à basses tiges, les arbres forestiers sur les prairies (20) et celles qui sont nécessaires à la conservation du bien (21).

Par ailleurs, le bailleur n'a, en principe, pas la faculté de donner congé au preneur pour exploiter personnellement, par boisement, la terre qu'il a donnée en location. L'article 10 de la loi sur le bail à ferme prévoit en effet que : « Ne constitue pas une exploitation personnelle, la plantation sur le bien loué par les bénéficiaires de la reprise au cours des 9 ans qui suivent le départ du preneur, de conifères, d'essences feuillues ou de taillis, à moins qu'il ne s'agisse d'horticulture ou de plantations nécessaires à la conservation du bien ». Cette interdiction peut néanmoins être levée par le juge de paix après avis de l'ingénieur agronome de l'Etat (22).

(18) L'article 56 de la loi répute inexistante toute convention selon laquelle le preneur, expressément ou tacitement, aurait renoncé en tout ou partie aux droits que lui confère cette disposition. (Voir aussi référence n° 22).

(19) On observera aussi que le preneur a droit à une indemnité équivalente à la plus value apportée au bien par la plantation lorsque celle-ci a été autorisée par écrit par le bailleur ou lorsqu'elle a été effectuée régulièrement. Le bailleur a pareillement droit à une indemnité équivalente à la moins value du bien loué.

(20) « Le preneur est libre de retourner les prairies (*supra*, n° 475) et les arbres ne peuvent plus être remplacés dès ce moment, qu'ils soient morts ou qu'ils aient été abattus, car ils sont susceptibles de gêner l'exploitation par leur ombrage et leurs racines » (V. RENIER et P. RENIER, *op. cit.*, n° 492).

(21) Article 28, alinéa 1, de la loi sur le bail à ferme.

(22) Un régime spécifique concernant les plantations de sapins de Noël a été instauré suite notamment aux hésitations de la jurisprudence sur le problème de savoir si la plantation de sapins de Noël relevait de la sylviculture ou de l'arboriculture (voir e.a. cass., 22 janvier 1982, *Pas.*, I, 1982, 655). En principe, elle ne constitue pas un motif d'exploitation personnelle, sauf si le bénéficiaire de la reprise exploite déjà une exploitation horticole et que le juge de paix

La loi sur la bail à ferme, du point de vue du bailleur, n'a donc pas davantage que du point de vue du preneur, pris en considération la problématique du boisement des terres agricoles, même celle de la plantation d'espèces à croissance rapide à courte rotation.

IV. — CODE WALLON DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

L'urbanisme et l'aménagement du territoire sont, en droit, construits à partir de plans et d'actes soumis à permis préalables.

1. — *Plans d'aménagement*

Une distinction est faite entre les zones agricoles et les zones forestières.

Les zones agricoles d'un plan de secteur « sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil, pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, et les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 mètres d'une zone d'habitat ou à moins de 100 mètres d'une zone d'extension d'habitat, sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 mètres et de 100 mètres ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 37*bis* du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières » (article 176 du C.W.A.T.U.P.).

Les zones forestières d'un plan de secteur sont « les zones boisées ou à boiser destinées à l'exploitation. Elles peuvent comporter des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que les refuges de chasse et de pêche, à la condition que ces derniers ne puissent être utilisés pour servir de résidence, même à titre temporaire. La reconversion en zone agricole est admise conformément aux dispositions de l'article 35*bis* du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières » (article 177 du C.W.A.T.U.P.).

Cette distinction n'est toutefois pas aussi radicale qu'il n'y paraît puisqu'on a vu que des plantations forestières pouvaient être effectuées dans une zone agricole d'une part (voir *supra*, p. 1), mais aussi parce que la

accorde dispense de cette interdiction après avis de l'ingénieur agronome de l'Etat. Par identité de motifs, on doit admettre que le preneur à ferme peut procéder à une plantation de sapins de Noël dans le cadre d'une exploitation horticole préexistante.

reconversion en zone forestière ou en zone agricole est admise conformément à une procédure de délimitation des zones agricoles et forestières moins lourde que celle de modification du plan de secteur (23).

Au surplus, l'affectation au plan de secteur ne correspond pas toujours à la situation de fait. On peut, par exemple, rencontrer en zone agricole des plantations forestières effectuées avant l'entrée en vigueur du plan de secteur : elles ne devront pas pour autant être enlevées, mais le jour où il sera question de les remplacer par des nouvelles, il faudra respecter l'affectation du plan de secteur. Comme on peut rencontrer en zone forestière des espaces réservés à l'agriculture : l'entrée en vigueur du plan de secteur n'a pas pour effet d'obliger le propriétaire ou l'exploitant à effectuer une plantation forestière et l'affectation de fait à l'agriculture pourra être maintenue pour peu qu'elle ne soit pas accompagnée d'investissements soumis à permis de bâtir qui devrait être refusé sur le vu du plan de secteur (24).

Enfin, à chaque zone d'affectation ne correspond pas toujours une fonction précise. Il est des zones multifonctionnelles, comme la zone d'habitat souvent convertie en milieu rural en zone d'habitat à caractère rural, qui est aussi destinée à accueillir des exploitations agricoles et forestières, pour autant qu'elles soient compatibles avec le voisinage immédiat (25).

Permis de bâtir au titre du boisement

En 1992, le C.W.A.T.U.P. a été modifié et impose un permis dit de bâtir pour tout boisement. mais il revient au Gouvernement wallon de déterminer – ce qu'il n'a pas encore fait – les types de boisement soumis à permis préalable.

(23) Article 35bis du Code rural. Selon certains (M. HEYERICK, « Les relations entre l'agriculture et la forêt », *R.D.R.*, 1981, p. 167), « la décision de délimitation n'aurait pas de valeur juridique aussi longtemps que le plan d'aménagement du territoire n'aurait pas été modifié conformément à la procédure de révision qui lui est applicable ». A notre avis, en ce qui concerne les projets de plans de secteur et les plans de secteur, cette opinion ne s'impose pas d'évidence, précisément en raison des articles 176 et 177 du C.W.A.T.U.P. Certes, nous avons soutenu que la légalité de ces dernières dispositions pouvait être mise en doute en ce que réglementaires, elles ne respectent pas la procédure de révision des plans telle que contenue dans les dispositions hiérarchiquement supérieures (B. JADOT, J.P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement, Droit actuel*, De Boeck Université, 1988, E 262, n° 528). Il faut sans doute nuancer notre propos antérieur : la zone agricole, comme la zone forestière, ne sont que des divisions de la zone rurale, et le procédé retenu par les articles 176 et 177 pourrait n'être qu'une méthode d'interprétation du zonage, et non un procédé de révision du plan de secteur ou du projet de plan de secteur. Voir aussi C.E., n° 44.807, *Van Goethem*, 4 novembre 1993, qui admet la reconversion par le biais d'un plan particulier d'aménagement.

(24) Sous réserve, bien entendu, de l'application de mécanismes dérogatoires comme ceux visés aux articles 185 à 188 du C.W.A.T.U.P.

(25) Article 170 du C.W.A.T.U.P. Dans les zones d'habitat à caractère rural, les exploitations agricoles sont mises sur le même pied que les résidences et ne doivent donc pas être compatibles en règle avec le voisinage immédiat.

Ce texte appelle deux observations :

- L'examen des travaux préparatoires laisse apparaître un fossé entre les intentions parlementaires et le texte finalement adopté. En effet, la justification apportée à la seconde phrase de l'article 1^{er} du décret modificatif est la suivante : il s'agit de donner à l'Exécutif régional wallon le pouvoir de dispenser certains types de boisements de l'autorisation préalable pour des motifs sociaux, économiques ou de bon sens (26). Le vœu du Conseil était donc de soumettre tous les boisements à permis, tout en autorisant l'Exécutif à en dispenser certains, tandis que le texte adopté signifie que seuls, les boisements déterminés par l'Exécutif seront soumis à permis (27).
- Il est regrettable que le Conseil régional wallon n'ait pas profité de l'occasion pour modifier – ne fût-ce que partiellement – l'article 35bis, § 5, du Code rural, car le risque injustifié existe aujourd'hui potentiellement que la plantation forestière en zone agricole doive être deux fois autorisée, en vertu du Code rural d'une part, du C.W.A.T.U.P. d'autre part.

Dans l'attente de l'arrêté du Gouvernement wallon, il reste que certains boisements peuvent être soumis à permis dits de bâtir, non en vertu du C.W.A.T.U.P. lui-même, mais en vertu de règlements communaux d'urbanisme adoptés en vertu de l'article 57 du C.W.A.T.U.P. Le règlement communal d'urbanisme ne peut toutefois concerner que les arbres et arbustes situés aux abords des constructions et installations généralement quelconques, lesquelles incluent les clôtures arbustives, les arbres, arbustes situés aux abords des voiries et les arbres, arbustes situés dans les lieux de tourisme.

On aura toutefois remarqué qu'il n'est pas pour l'heure et en vertu du C.W.A.T.U.P. de règles particulières applicables aux boisements dans ses rapports avec l'agriculture.

Permis de bâtir au titre du déboisement ou de l'abattage d'arbres (28)

1. Déboisement (article 41, § 1, 2°, du C.W.A.T.U.P.)

Un permis dit de bâtir est requis pour tous les déboisements. La notion se différencie de celle d'abattage d'arbres isolés. Elle a aussi un sens particu-

(26) *Doc. Cons. rég. wall.*, sess. 1992, n° 2, amendement proposé par l'Exécutif régional wallon. On retrouve ce même fossé dans le rapport (*Doc. Cons. rég. wall.*, sess. 1992, n° 3 et 63 (sess. 1992) n° 2, p. 4, et dans la discussion générale, *C.R.I.*, 12 (sess. 1992, p. 14).

(27) On observera aussi que le Ministre a déclaré que l'arrêté ne soumettra pas le boisement en zone forestière à l'obligation d'obtention d'une autorisation préalable (*Doc. Cons. rég. wall.*, sess. 1992, n° 3 et 63 (sess. 1992), n° 2, p. 4 et *C.R.I.*, 12 (sess. 1992, p. 14).

(28) Pour plus de détails, voir E. ORBAN DE XIVRY, « L'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme », *Aménagement-Environnement*, 1987, pp. 2 et s.

lier que lui confère l'esprit du C.W.A.T.U.P. : il n'y a en effet de déboisement soumis à permis que lorsqu'il y a disparition définitive de tout ou partie d'un bois.

Il faut que l'espace déboisé ne soit plus destiné à être reboisé par plantation ou par régénération naturelle. Il faut qu'il change de destination. L'abattage de tout ou partie d'un bois pour lui donner une destination agricole constitue un des boisements au sens de cette législation puisqu'entre autres, les plans de secteur distinguent les zones forestières et les zones agricoles (29).

Abattage d'arbres isolé à hautes tiges et abattage d'arbres (article 41, § 1, 3° du C.W.A.T.U.P.)

Cette hypothèse est limitée aux arbres isolés à hautes tiges plantés dans les espaces verts prévus par un plan d'aménagement approuvé ainsi qu'aux arbres qui croissent dans un bien ayant fait l'objet d'un permis de lotir.

Défrichage ou modification de la végétation de landes, de bruyères, de fagnes,... (article 41, § 1, 3°, du C.W.A.T.U.P.)

Les landes, les bruyères et les fagnes, au sens usuel, sont entièrement protégées et de même toute autre zone dont l'Exécutif jugerait la protection nécessaire (30). A notre connaissance, aucun arrêté de l'Exécutif n'a jusqu'à ce jour été adopté sur le vu de cette prescription (31).

Abattage d'arbres ou de haies remarquables ou modification de leur silhouette (article 41, § 1, 7° et 8° du C.W.A.T.U.P.)

On le conçoit aisément, le Gouvernement wallon a déterminé avec une relative précision les arbres et les haies remarquables. Certaines catégories d'entre eux trouvent plus particulièrement à s'appliquer dans les espaces réservés à l'agriculture. Ainsi en est-il des arbres remarquables en raison de leur valeur esthétique et/ou paysagère, « à savoir les arbres isolés à hautes tiges ou les arbustes d'au moins 30 ans dans les espaces ouverts et les arbres corniers ou de limite » (article 195/1, 1°, du C.W.A.T.U.P.).

Enfin, comme en matière de boisement, il faut souligner que d'autres déboisements ou abattages d'arbres peuvent être soumis à permis dits de bâtir, non en vertu du C.W.A.T.U.P. lui-même, mais en vertu de règlements

(29) Cass., 11 mai 1971, *R.N.B.*, 1972, 472 et s. et avec référence in *Pas.*, 1, 71, 831 et s. Dans le même sens, cass. (1ère ch.), 21 décembre 1973, *R.N.B.*, 1975, 531.

(30) A l'exception de la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une réserve naturelle domaniale.

(31) Selon d'aucuns (e.a. J. VAN DEN BERGHE, obs. Sous Corr. Brugge, 16 mai 1988, *T.M.R.*, 1992/2, pp. 121 et s.), un plan de secteur qui classe un espace en zone d'espaces verts est à cet égard suffisant.

communaux d'urbanisme (32) et qu'il n'est pas, pour l'heure et en vertu du C.W.A.T.U.P., de règles particulières applicables au déboisement ou à l'abattage d'arbres dans ses rapports avec l'agriculture.

EN GUISE DE CONCLUSION

Comme sans doute dans d'autres Régions ou Etats, les rapports entre l'agriculture et la sylviculture semblent aujourd'hui s'inverser. Si dans un premier temps, les autorités publiques étaient particulièrement sensibles à protéger le milieu forestier de l'agriculture, aujourd'hui, il s'agit plus de protéger le milieu agricole de la sylviculture... et peut-être même encore davantage de la ligniculture ou de la culture de bois.

Mais, sans doute, dans la mouvance européenne qui veut favoriser le boisement des terres agricoles (33), cette inversion ne provoquera guère de conflit aigu car il s'agit de réaffirmer la complémentarité des activités agricoles et sylvicoles.

(32) Voir *supra*, p. 9.

(33) Voir plus particulièrement règlement (CEE) n° 1765 (92) du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables sur le fondement duquel, en Belgique, a été adopté l'arrêté royal du 21 juin 1994 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (*Moniteur* du 6 août 1994) et le règlement (CEE) n° 2080/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture sur le fondement duquel aucun arrêté n'a encore été adopté en Région wallonne.

La législation forestière : Aspects du droit brésilien

PAR

PAULO AFFONSO LEME MACHADO

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ D'ÉTAT

JÚLIO DE MESQUITA FILHO – RIO CLARO – BRÉSIL

I. – INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

A partir de la Constitution Fédérale de 1934 jusqu'à la Constitution Fédérale de 1988, le Brésil à plusieurs reprises a centralisé et décentralisé le pouvoir de faire des lois sur les forêts dans les mains de l'Union (« Uniao »). Maintenant, avec la Constitution Fédérale de 1988, le pouvoir de légiférer sur les forêts appartient à l'Union et aux Etats-membres (art. 24, VI), de façon concurrente. Mais, pour l'exécution des lois forestières, sont compétents, l'Union, les Etats et les Municipalités (art. 23, VII, CF).

Au plan national, est compétent pour la gestion des forêts l'IBAMA (Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables) et pour la politique forestière nationale, le Ministère de l'Environnement et de l'Amazonie Légale. L'IBAMA fut créé en 1989 (loi n° 7.735) et il est le résultat de la fusion de quatre organismes : l'Institut Brésilien de Développement Forestier, le Secrétariat Spécial de l'Environnement, l'Organisme Fédéral de la Pêche et l'Organisme chargé de la Gestion du Caoutchouc. Le Ministère de l'Environnement fut créé par la loi n° 8.490/1992 et a ajouté l'Amazonie Légale (loi n° 8.746/1993, à ses compétences.

Divers Etats-membres ont des organismes de gestion et de protection des forêts, qui travaillent différemment – du point de vue de l'efficacité – pour conserver les forêts.

II. – MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Les aires de préservation permanente et les réserves légales forestières sont exemptées de « l'impôt territorial rural » (loi de politique agricole n° 8.171/91, art. 104). La loi n° 8.847 du 28 janvier 1994, sur l'impôt territorial rural a confirmé cette orientation et a ajouté d'autres exemptions –

pour les aires d'intérêt écologique et pour les aires reboisées avec des essences natives ou exotiques.

Il y a aussi des incitations fiscales pour des entreprises qui sont établies dans l'Amazonie à condition qu'il n'y ait pas de défrichement de la végétation primaire.

III. – LES INSTRUMENTS DE PROTECTION ET D'AMENAGEMENT

Il faut souligner deux grandes lignes de protection dans la législation forestière brésilienne : les forêts de protection et les réserves légales forestières.

Les forêts de protection – appelées « végétation de préservation permanente » – sont prévues dans les articles 2 et 3 du Code Forestier de 1965.

L'article 2 présente une caractéristique : ce type de forêt est créé « par le seul effet de cette loi ». Or, l'intervention de l'Administration n'est pas nécessaire en chaque endroit où doit se situer cette extension de plantation d'arbres ou d'autres formes de végétation. L'emplacement des forêts de protection de l'article 2 relève de la compétence liée de l'Administration. Ce type de forêt constitue une limitation générale du droit de propriété et ne donne aucun droit à l'indemnisation du propriétaire.

Les forêts de protection de l'article 3 du Code Forestier, contrairement aux forêts de l'article 2, doivent être créées par un acte administratif, c'est-à-dire par les Pouvoirs Publics. Dans ce cas, les propriétaires ont le droit de recevoir une indemnisation.

Les réserves légales forestières sont obligatoires en toutes propriétés rurales du Brésil. Le pourcentage est différent selon que les propriétés se trouvent au Nord ou en d'autres parties du pays. Au Nord, il y a obligation de garder 50 % boisé et dans les autres régions 20 % boisé en relation avec la surface de chaque propriété. Durant l'année 1989, le Brésil a fait plusieurs modifications législatives environnementales. Le système de la réserve légale forestière a été profondément altéré, parce que les normes antérieures se révèlent sans efficacité. Trois exigences nouvelles sont inscrites dans le code : interdiction de coupe rase, obligation d'inscription de la réserve au bureau d'enregistrement des hypothèques et interdiction d'altération de la destination de la réserve, dans le cas de transmission (quelqu'en soit le mode), ou de parcellement de la propriété. Les différentes Constitutions des Etat-membres ont imposé l'inscription à l'office des hypothèques dans un délai imparti.

Les deux systèmes – forêts de protection et réserve légale forestière – ont rencontré, après 1985, l'appui en justice de l'Action Civile Publique. Plusieurs actions ont été déclenchées pour obliger les propriétaires à instaurer

les systèmes de protection de l'environnement ou pour obliger à faire le reboisement. Cependant, la loi de Politique Agricole (1991) a donné un délai de trente ans pour le reboisement intégral des propriétés agricoles. Sans aucun doute, ce délai est nuisible pour l'environnement.

Le plan de gestion des forêts passe aussi par les autorisations de défrichement qui pourront être ordonnées par l'IBAMA ou par les organismes administratifs des Etats-membres. La nouvelle Constitution Fédérale de 1988 (art. 225, 1, III) donne seulement la possibilité d'altération ou de suppression des espaces territoriaux spécialement protégés (forêts de protection et les réserves légales forestières) par le biais d'une loi.

Des lois ou des décrets ont été adoptés pour protéger des espèces forestières en voie d'extinction ou menacées, par exemple, les « castanheiras » (châtaigniers) au Nord du pays.

La grande difficulté de mettre en œuvre une politique forestière protectrice de l'environnement est l'exportation des bois pour des pays d'autres continents, notamment l'Asie et l'Europe. La surveillance officielle sur les défrichements est peu appliquée du fait du nombre insuffisant de fonctionnaires et du fait de l'exploitation des aires boisées en dehors des espaces protégés qui n'est pas suffisamment réglementée.

La modification législative de 1989 a aussi créé un crime qui prévoit la peine de prison d'un an à trois ans pour les comportements de mise en danger de l'intégrité de la forêt (art. 15 de la loi n° 6.938/81 avec les modifications de la loi n° 7.804/89). D'un autre côté, l'utilisation d'une tronçonneuse ou la commercialisation de cette machine, sans autorisation préalable de l'IBAMA, est un crime puni par la peine de détention d'un mois à trois mois (art. 45 du Code Forestier – loi n° 4.771/65 avec les modifications de la loi n° 7.803/89).

IV. – DROITS FONCIERS, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS (STATUT DU SOL, RAPPORTS FORÊTS, AGRICULTURE ET PASTORALISME)

L'expansion de l'élevage au centre-ouest du Brésil a fait reculer le pourcentage de réserve de terrains des « cerrados » de 50 % à 20 % pour chaque propriété agricole (loi n° 7.803/89). C'est-à-dire que les propriétaires pourront maintenant, défricher 30 % supplémentaires.

Pour parceller le sol dans la partie rurale, les propriétaires ont besoin de l'autorisation préalable de l'INCRA (« Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria »). A proximité des grandes villes, il y a l'agrandissement des maisons secondaires, source de disparition des bois. Les normes juridiques ne sont pas suffisantes pour éviter ce type de dégradation de la nature.

V. – LES DROITS
DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

La Constitution Fédérale de 1988 a donné l'émancipation aux Indiens. Maintenant, ils ont la pleine capacité juridique et peuvent, individuellement ou à travers leurs communautés, agir en justice (art. 232).

Les Indiens ont des « reservas indigenas », où ils ont le droit d'utiliser les ressources du sol, des fleuves et des lacs (art. 232, paragraphe deuxième). Il faut rappeler que les Indiens sont soumis aux mêmes règles juridiques que les autres citoyens. Il y a des cas de vente illégale des bois de réserves indigènes, même pour exporter. D'autre part, il est fréquent d'observer l'invasion des réserves par les « chercheurs d'or » (« garimpeiros »).

CONCLUSION

La Constitution Fédérale de 1988 a inclu la conservation de la diversité génétique et le développement durable dans les principes fondamentaux de l'article 225. La forêt de l'Amazonie brésilienne doit être utilisée sans compromettre la préservation de l'environnement. Cependant, la mise en pratique de cette politique exigera beaucoup d'investissements financiers et l'éducation environnementale de la population.

Rapport national du Cameroun

PAR

CELESTIN MODESTE BOMBA (1)

CHERCHEUR AU CENTRE D'ETUDES DE RECHERCHES
ET DE DOCUMENTATION EN DROIT INTERNATIONAL
ET DE L'ENVIRONNEMENT (CAMEROUN) CERDIE

La forêt Camerounaise est du point de vue de sa superficie (20 millions d'ha) et de sa richesse biologique l'une des plus importantes d'Afrique Equatoriale après celle du Zaïre notamment.

Le secteur forestier vient au 2^e rang des exportations camerounaises après le pétrole et procure, en plus des services écologiques et sociaux, du travail à plein temps à plus de 20.000 personnes. Cette contribution multidimensionnelle fait de la forêt au Cameroun la base du développement économique et social.

Cette forêt fait pourtant aujourd'hui l'objet d'une exploitation effrénée que la législation et l'administration forestières ont du mal à circonscrire.

Outre l'exploitation commerciale hautement sélective et en nette progression aujourd'hui à l'intérieur du pays, (notamment dans les régions du Sud et de l'Est) les incursions illégales affectent une superficie annuelle de l'ordre de 360.000 ha, provoquant ainsi une diminution des espèces, de la diversité génétique du nombre et de l'étendue des différents écosystèmes. Face à l'ampleur d'une telle déforestation une nouvelle législation forestière a été adoptée en 1992 avec pour objectif d'inscrire l'activité forestière dans un plan de développement durable (2). Mais ses effets ne pourront se ressentir que dans les cinq ou dix prochaines années. En attendant le risque est grand, en l'absence d'un sursaut écologique national que cette situation ne compromette à terme la contribution de la forêt au développement durable du pays.

Ceci dit, le présent rapport s'articulera conformément à la thématique du colloque, sur les points ci-après.

(1) Pour une vue d'ensemble du problème, voir BOMBA (C.M.), *L'Afrique et son patrimoine forestier – Essais de problématique générale du droit forestier en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC) Yaoundé, 1992.

(2) La loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 fixant le régime des forêts de la faune et de la pêche, complète la Politique Forestière adoptée en 1992.

- I. – L'Administration Forestière
- II. – Les Mesures Incitatives et Fiscales de Protection des Forêts
- III. – Droits Fonciers – Problèmes Agro-Fonciers et Protection des Forêts
- IV. – Instruments d'Aménagement et de Protection des Forêts
- V. – Droits des Populations Autochtones et les Forêts
- VI. – Perspectives du Développement Forestier
- VII. – Conclusion.

I. – L'ADMINISTRATION FORESTIÈRE

Après plusieurs années de flottement, caractérisées par l'absence d'un maître d'œuvre, l'Administration Forestière semble jouir, depuis la création de l'Office National de Développement des Forêts (ONADEF) en 1990 et du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) en 1992, d'une plus grande autonomie institutionnelle. A côté de ses principaux intervenants on retrouve cependant d'autres organes, dotés de compétences plus limitées, ayant un rôle consultatif ou d'appui au secteur forestier.

A. – *Les organes de direction et de gestion*

Il s'agit principalement du Ministère de l'Environnement et des Forêts et de l'Office National de Développement des Forêts.

1) *Le Ministère de l'Environnement et des Forêts*

Crée par un décret présidentiel du 29 décembre 1992 (3), le Ministère de l'Environnement et des forêts apparaît comme le maître d'œuvre de la politique forestière nationale. Il comprend à ce titre trois principales directions : la Direction de l'Environnement, la Direction des forêts et la Direction de la faune et des aires protégées.

La Direction de l'Environnement ayant théoriquement une compétence générale et multifonctionnelle, la programmation et la mise en œuvre de la politique forestière reviennent à titre principal à la Direction des forêts et à accessoirement à la Direction de la faune et des aires protégées.

a) *La Direction des Forêts*

Les missions dévolues à la Direction des forêts sont sensiblement les mêmes malgré son transfert du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement en 1992. Elle est chargée notamment de la conception et de la mise en œuvre de la Politique de classement, d'aménagement et de

(3) Voir : Décret n° 92/265 du 29 décembre 1992 portant organisation du Ministère de l'Environnement et des forêts.

conservation des forêts ; de l'exploitation et de la transformation du bois ; des études socio économiques et techniques du secteur forestier et de la coopération forestière internationale et particulièrement de l'application du Programme d'Action Forestier Tropical (PAFT).

Sa structure, inchangée également, comporte au niveau central quatre services :

- la Sous-Direction des inventaires et aménagement forestiers ;
- la Sous-Direction des exploitations et des industries forestières ;
- la Brigade de contrôle des exploitations et des industries forestières ; et
- la Cellule des études et de planification (4).

Au niveau local la direction des forêts est représentée par le service provincial des forêts et la section départementale des forêts, tous intégrés aux délégations provinciale et départementale de l'environnement qui assurent, du reste, la coordination de l'ensemble des activités du secteur. Les textes organiques, prévoient, par ailleurs, la création en cas de nécessité des postes forestiers au niveau des districts (5).

b) *La Direction de la Faune et des Aires Protégées*

Rattachée également au Ministère de l'Environnement lors de sa création en 1992, la Direction de la Faune et des Aires protégées est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale de la faune ; de la création, du classement, de l'aménagement, de la conservation et de la mise en valeur des aires protégées.

Le rapprochement de la Direction des Forêts et de la Direction de la Faune et des aires protégées devrait sans doute contribuer au renforcement de l'efficacité mutuelle des deux services dès lors qu'il procède du souci de mettre en place une politique forestière nationale plus intégrée telle que définie en 1992 (6).

Disons pour ce qui est de la Direction des forêts que sa capacité technique est fortement réduite depuis la création de l'office national de développement des forêts et se limite aujourd'hui à la création, au classement, à la conservation et à l'exploitation des forêts.

2) *L'Office national de Développement des Forêts (ONADEF)*

C'est le principal partenaire institutionnel de la direction des Forêts sur le plan technique.

Né en 1990 de la fusion de l'Office national de régénération des Forêts (ONADEF) et du Centre national de développement des forêts (CENADE-

(4) Voir : *Ibid.*, art. 15.

(5) *Ibid.*, art. 46.

(6) Politique forestière du Cameroun. Doc. de politique générale, p. 7.

FOR), l'Office Nationale de Développement des Forêts est un Etablissement Public Industriel et Commercial doté d'une autonomie financière et placé sous la tutelle du Ministère de l'environnement et des forêts (7). Il assure une triple fonction : technique, industrielle et commerciale. L'Office est chargé ainsi de l'aménagement des forêts domaniales, communales et individuelles, de la lutte contre la désertification, de la restauration des sols, de la protection des zones à écologie fragile, de la technologie du bois et de l'encadrement du secteur privé national de l'exploitation et de l'industrie du bois. Il peut à ce titre réaliser toutes opérations commerciales, financières, industrielles ou immobilières se rattachant à son objet (8).

Ses principales interventions restent cependant orientées à l'heure actuelle vers l'aménagement et la régénération des forêts domaniales.

B. – *Les organes consultatifs*

Ils interviennent lors des procédures de classement et d'attribution des forêts.

1) *La commission départementale de classement des forêts*

Elle est chargée : d'examiner et d'émettre un avis sur les réserves formulées par la population lors des opérations de classement ou de déclassement des forêts et d'évaluer les biens devant faire l'objet d'une expropriation.

Présidée par le préfet, cette commission comprend : un représentant des forêts, des domaines, de l'Environnement, de l'Elevage, de l'Agriculture, des Mines, un député, les maires des communes concernées et les autorités traditionnelles locales (9).

Sans sous-estimer leur rôle d'arbitrage, les commissions départementales n'ont jamais réussi à apaiser toutes les tensions sociales qu'occasionnent généralement les opérations de classement des forêts que les populations assimilent volontiers à une espèce de « spoliation » de leurs droits. Cette incompréhension s'explique sans doute par le fait que l'avis de la commission ne lie pas l'Administration des forêts mais lui permet tout au plus de modifier éventuellement l'emprise de la forêt à classer et à défaut de procéder soit au cantonnement soit à la purge des droits d'usage que les populations y exercent.

(7) Voir : Décret n° 90-397 du 23 février 1990 portant création de l'office national de développement des forêts.

(8) *Ibid.*, art. 3.

(9) Voir : Décret n° 94-436/PM du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts art. 19 et 20 notamment.

2) *La commission consultative Provinciale d'attribution des permis d'exploitation*

Contrairement à l'impression que donnent les textes, le Ministère de l'Environnement et des Forêts n'est habilité dans les faits à accorder que des petits permis d'exploitation qui représentent près de 5 % de la superficie soumise à l'exploitation. Les décisions concernant les licences de coupe d'une superficie supérieure à 10.000 ha, d'où proviennent la presque totalité des bois exploités, reviennent en fait à une commission technique, instituée dans un premier temps au niveau national et depuis 1994 au niveau provincial uniquement, chargée également du transfert ou de l'abandon des permis d'exploitation du bois d'œuvre et des produits forestiers spéciaux tels que les plantes médicinales (10).

Présidée par le Gouverneur, la commission consultative comprend entre autres : un représentant des Forêts, de l'Environnement, des Finances, des Domaines, du Commerce et de l'Industrie, de la profession forestière et les maires des communes concernées (11).

Outre la décentralisation de la procédure consultative, il y a une évolution qualitative de la composition de la commission dont les travaux ont généralement une allure plus politique que technique (12). Il est tout aussi clair que l'Administration des forêts reste minoritaire au sein de cette commission qui est appelée à émettre un avis sur des sujets qui, au premier chef, relèvent de sa compétence.

C. – *Les structures d'appui
au secteur forestier*

Elles sont chargées de la formation, de l'enseignement et de la recherche.

Il s'agit entre autres, pour ce qui est de la formation, de :

- l'Ecole de Faune de Garoua et de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts (ENEF) de Mbalmayo, qui forment respectivement les conservateurs des parcs nationaux et les techniciens des Eaux et Forêts.
- L'Université de Dchang, dont le Département de Foresterie forme les ingénieurs agronomes et les ingénieurs des Eaux et Forêts.

Au niveau de la recherche, on peut mentionner :

- Le Centre de recherches forestières de Nkolbission (Yaoundé) chargé de plusieurs programmes de recherche dont : la production du bois en forêt dense, l'expérimentation des systèmes agro-forestiers en zone de savane

(10) Art. 35 et 58 respectivement du décret n° 83-169 du 12 avril 1983, fixant le régime des forêts et le décret n° 94 suscité.

(11) Voir : art. 58 du décret de 1994 suscité.

(12) Sans doute à cause de la présence auparavant au sein de la commission de certains représentants non qualifiés, comme ceux de la Surêté Nationale.

ainsi que des techniques de gestion forestière et pastorale et surtout de l'élaboration d'une carte de la végétation nationale.

- Le Centre national des sols appelé à développer la cartographie nationale de la mise en valeur agro-sylvo pastorale ; et
- L'Institut de Recherche Zoologique chargé notamment des essais d'amélioration des pâturages, de la lutte contre la désertification, des inventaires, des études d'arbres et arbustes légumineux dans les provinces du nord et de l'est.

Malgré la restructuration en cours, le secteur forestier reste particulièrement fragile.

Cette fragilité s'explique certes par la précarité de ses moyens d'intervention, aujourd'hui très limités, mais sans doute aussi par la place secondaire qu'occupe ce secteur dans l'ordre des priorités gouvernementales et qui explique sans doute sa marginalisation institutionnelle et sociale actuelle (13).

II. - LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Elles font partie des mesures d'accompagnement préconisées par la nouvelle politique forestière, bien que leur effet soit au demeurant limité du point de vue de la protection des forêts.

A. - *Les mesures incitatives*

La législation camerounaise est particulièrement pauvre en mesures incitatives, exception faite de la prime de sylviculture instituée en 1985.

Cette prime d'un montant de 200.000 F CFCA par hectare créé avait pour but d'encourager le développement de nouvelles plantations de cultures pérennes, cacao et café notamment, et d'essences forestières dans le cadre de la lutte contre la désertification (14). Cette expérience a cependant démontré que les paysans étaient plus enclins à soigner leurs produits de rente qu'à cultiver des arbres qui de toute évidence ne procurent pas un bénéfice immédiat du point de vue économique.

Il faudrait sans doute renouveler cette expérience de façon à susciter une plus large adhésion possible des populations aux politiques de conservation en cours. A cet égard, la loi de 1994 évoque la possibilité d'adopter des

(13) Voir : SCHMITHUSEN (F.), *Etude sur la législation et les institutions du secteur forestier au Cameroun*, Rome, FAO, 1987, pp. 16 et s.

(14) Voir : art. 2 du décret n° 85-1168 du 23 août 1985 instituant une prime à la création des plantations nouvelles de caféiers, cacaoyers et d'essences forestières.

mesures incitatives en vue d'encourager les reboisements, l'élevage des animaux sauvages, des algues et des animaux aquatiques (15).

B. – *Les mesures fiscales*

Le problème de la fiscalité forestière se pose à trois niveaux : celui de leur nomenclature, de leur répartition et de leur incidence sur la politique de protection des forêts.

1) *La nomenclature des taxes forestières*

La loi sur les forêts distingue :

- la redevance forestière annuelle assise sur la superficie ;
- la taxe d'abattage fondée sur la valeur des espèces en fonction de leur volume, poids et longueur ;
- la surtaxe progressive à l'exportation des produits non transformés ;
- la contribution à la réalisation des œuvres sociales et de l'inventaire forestier ; et
- la participation aux travaux d'aménagement.

Le taux de la taxe sur la superficie est le suivant.

- | | |
|--|--------------|
| – taxe d'exportation (T.E) | 20 F/ha |
| – taxe d'agrément (T.A) | 15 F/ha |
| – redevance territoriale (R.T) | 10 F/ha |
| – taxe de reforestation (T.R) | 20 F/ha |
| – taxe de transfert (T.T) | 50 F/ha |
| – contribution aux travaux de développement forestier (CTDF) | 28 F/ha |
| – cautionnement (C) | 40 F/ha |
| – participation à la réalisation d'infrastructures socio économiques (prise) | 40 F/ha |
| – PRISE | 100 % FEICOM |
| – TA | 100 % ETAT |
| – TT | 100 % ETAT |
- Consignation bancaire pour expatriés et à la Trésorerie pour les Nationaux
 - Prix de vente 80 % ONADEF et 20 % ETAT
 - Répercussion 80 % ONADEF et 20 % ETAT
 - Produits des enchères et transactions 75 % Etat et 25 % agents forestiers (16).

(15) Art. 19 de la loi sur les forêts de 1994.

(16) Voir sur ce point Ebomo:Mbezele (1), *La filière bois face à la crise économique au Cameroun : une esquisse de bilan*, mémoire de fin d'études département des sciences économiques et gestion, ENS, Yaoundé, 1994, pp. 83 et s.

Ce mécanisme est très séduisant par les équilibres qu'il établit dans l'affectation des recettes forestières entre le budget général de l'Etat, le développement rural et le réinvestissement forestier. Ses effets restent cependant à prouver sur le terrain social d'abord, dans la mesure où on peut se demander si les parts affectées aux communes sont significatives et perçues comme un bénéfice par les populations (17) et ensuite sur celui de la gestion forestière proprement dite.

2) *Incidence sur la protection des forêts*

L'un des objectifs de la politique forestière actuelle est de stabiliser l'exploitation forestière en réduisant les superficies ouvertes à l'exploitation de manière à maximiser le rendement lequel est en moyenne d'un arbre par ha. Cet objectif peut être atteint par le biais de la taxe sur la superficie qui est anormalement basse aujourd'hui.

En effet, on observe une forte concentration de la taxation sur les produits exportés, dont le prix est relativement facile à recouvrer, aux dépens du coût d'accès à la ressource (20F/ha). Or une taxation importante de la superficie concédée revaloriserait le bois sur pied et inciterait les exploitants à accroître leur rendement à l'ha en cherchant notamment à promouvoir les essences dites secondaires ou peu connues. Limitée sur le plan de la gestion technique de la ressource, l'incidence de la fiscalité l'est aussi du point de vue du réinvestissement forestier.

La fiscalité forestière constitue davantage à l'heure actuelle une source de revenus pour l'Etat qu'un outil de rationalisation de la gestion forestière. Les fonds collectés ne sont pas toujours reversés à leurs destinataires ou à tout le moins régulièrement pour diverses raisons.

Outre l'insuffisance des mesures de contrôle dans les chantiers d'exploitation et les points de sortie du territoire national, le système de taxation en vigueur manque de souplesse et ne reflète par toujours la valeur réelle du bois telle que déterminée par les marchés internationaux.

Retenue par l'Etat et diminuée par les fraudes et autres défaillances du système fiscal, la rente forestière se dissout dans une gestion floue – qui renforce le sentiment que le bois est bradé – et ne paraît pas en mesure de financer le développement durable des forêts.

(17) Voir : GART LAN (S.), *La Conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, UICN, Gland, 1989, pp. 40-41.

III. – DROITS FONCIERS – PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

Les interactions entre le régime foncier et le régime forestier sont suffisamment complexes pour qu'on puisse dans un exposé comme celui-ci les aborder de façon approfondie. On peut tout au plus présenter le régime foncier dans ses grandes lignes et bien entendu examiner son incidence sur la politique forestière.

A. – *Le régime foncier et domanial des forêts*

Il est issu de la réforme foncière et domaniale de 1974 (18), qui distingue entre autres : la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, la propriété privée et le domaine national.

Principale innovation juridique de cette réforme, le domaine national représente la propriété coutumière et apparaît en même temps comme une modalité permettant d'en assurer la redistribution.

L'ordonnance de 1974 divise le domaine national en deux catégories : (1) les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante ; (2) et les terres libres de toute occupation effective (19).

C'est dans les terres de la première catégorie que les collectivités coutumières leurs membres ainsi que toute personne de nationalité camerounaise occupent et exploitent paisiblement. Quant aux dépendances de la 2^e catégorie, elles sont susceptibles d'être attribuées sous forme d'une concession provisoire et sous condition résolutoire de mise en valeur. Celle-ci est la condition du passage de la concession provisoire à la concession définitive emportant pleine propriété et par conséquent l'immatriculation du terrain (20).

Cette réforme a eu entre autres mérites de libérer les terres, qui auraient pu être « gelées » coutumièrement, pour en faire des instruments de production, agricole surtout, dans le cadre de la stratégie de développement national. Elle n'a cependant pas réussi à régler tous les problèmes que posent aujourd'hui le statut de la terre et en particulier le rôle que devrait jouer la coutume dans son processus de redistribution. En effet les droits fonciers

(18) Voir en particulier l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier – l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial – le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

(19) Cf : art. 15 de l'Ord. n° 74-1 ci-dessous visée.

(20) Pour une étude plus approfondie de la question cf. (1) TJOUEH (A.D.), *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais*, Economica, Paris, 1982 (2) *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, FAO, Rome, 1987.

restent particulièrement vivaces et renaissent même sur des terrains immatriculés au point qu'on est tenté de dire que la sécurité juridique conférée par le titre foncier est dans bien des cas purement formelle. Cette irruption de la coutume dans le champs foncier normatif crée une instabilité permanente dans les systèmes de production en milieu rural et en particulier là où la terre, facteur principal de production, est de plus en plus rare.

B. – *L'incidence du régime foncier sur les forêts*

Au Cameroun, comme partout ailleurs en Afrique noire, les conditions juridiques d'appropriation et de gestion de la terre influent directement sur l'efficacité de la législation forestière. Cette influence apparaît à trois niveaux différents au moins : la propriété forestière privée, l'exigence juridique de mise en valeur et l'exploitation des pâturages.

1) *L'ambiguïté de la propriété foncière et forestière*

Si la législation foncière et domaniale admet la propriété privée de la terre, la législation forestière considère en revanche que la « forêt naturelle » est un patrimoine national qui ne saurait faire l'objet d'une quelconque appropriation privative (21).

Pour louable qu'elle soit, cette restriction légale s'avère totalement inopérante d'abord du point de vue juridique parce qu'on ne peut disposer de la terre sans la forêt et ensuite du point de vue géographique parce que en zone équatoriale l'intérêt du reboisement se trouve forcément limité par l'abondance de la forêt.

Comme par ailleurs la plantation des arbres sur un terrain implique son assujettissement au régime forestier les paysans préfèrent utiliser celui-ci à d'autres fins, convaincus que la forêt naturelle leur appartient de droit.

2) *L'exigence de mise en valeur et le processus de déforestation*

L'exigence de mise en valeur, qui signifie tout simplement que la terre appartient à celui qui l'exploite, a engendré de nombreux conflits fonciers en encourageant la course à la terre.

Car si l'exploitation donne droit à la propriété chaque paysan peut à loisir étendre son domaine cultivable et en affermir l'usage d'autant plus que les règles coutumières qui limitaient de telles pratiques n'existent plus. La mise en valeur apparaît dans ce contexte comme une modalité de contrôle de l'es-

(21) Au terme de la loi les forêts privées sont celles plantées par les individus et les personnes morales sur les terrains régulièrement immatriculés . art. 39 de la loi de 1994 sur les forêts.

pace foncier par des méthodes culturales extensives qui cherchent non pas à accroître la rentabilité du sol mais la productivité du travail (22).

Certes le principe de cultiver la terre ou de la mettre en valeur ne confère pas automatiquement sa propriété mais donne une sorte de droit de préemption mieux un espoir de se la voir attribuer personnellement dans l'avenir. Et c'est cette espérance qui constitue à l'heure actuelle un extraordinaire facteur d'extension du domaine cultivé, donc du processus de déforestation (23).

Cette situation s'explique sans doute par l'antériorité du régime foncier par rapport à celui des forêts dont l'évolution semble avoir été le plus marquée par les préoccupations environnementales.

3) *L'inadéquation entre le régime foncier et le système d'exploitation pastorale.*

Favorisé par l'introduction des cultures d'exportation, le phénomène du rétrécissement de l'espace pastoral s'est accentué au cours des dernières années, avec l'immatriculation des terres, qui bien que limitée dans la partie sahélienne, rend impossible l'utilisation alternative de l'espace par les éleveurs et les agriculteurs.

En effet, dans la région sahélienne le système d'exploitation pastorale reste essentiellement basé sur des stratégies de mobilité, de dispersion et de déplacement des campements qui répondent elles-mêmes à des contraintes écologiques et sociales. Plus attachés à leur bétail qu'aux limites territoriales, les éleveurs cherchent avant tout à contrôler les points d'eau et à s'assurer du renouvellement des pâturages.

Or l'appropriation privative de l'espace, qui lie l'individu à un territoire géographiquement circonscrit, ne peut ni réguler l'accès aux puits, ni garantir le respect des droits sur les jachères. Elle n'apparaît donc pas vraiment indispensable.

Il est du reste difficile de gérer en ce moment les troupeaux en fonction de la capacité de charge du sol. Cette carence s'explique entre autres par le fait que :

- le pâturage étant gratuit l'investissement se résume à l'achat du troupeau ;
- les limites du territoire dit pastoral ne sont pas légalement définies ;

(22) Cf : BUTTOUD (G), « Les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche », INRA-INGREF, Nancy, 1990, pp. 80 et s.

(23) C'est le phénomène observé également en Côte-d'Ivoire à ce sujet, voir : BERTRAND (A.) ; « La déforestation en zone de forêt en Côte-d'Ivoire », in *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 202, 1982.

- la plupart des troupeaux qui parcourent le territoire national en saison sèche notamment viennent des pays limitrophes voisins (Tchad et Nigeria) (24).

IV. - LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DES FORÊTS

Bien qu'étant des objectifs prioritaires de la politique forestière, l'aménagement et la protection des forêts n'ont guère bénéficié de l'attention qu'ils auraient du mériter. Si l'insuffisance des mesures de protection est à rechercher dans la rareté des moyens, le retard constaté dans l'aménagement des forêts s'explique quant à lui par la forte concentration des interventions de l'Administration sur l'exploitation du bois et sa transformation.

A. - *L'Aménagement des forêts*

L'aménagement repose essentiellement sur la division du domaine forestier, l'élaboration des principes de sa gestion et la conduite des opérations techniques sur le terrain.

1) *Répartition des forêts et instruments juridiques de leur gestion*

Pour des besoins d'aménagement le territoire forestier est divisé en plusieurs catégories auxquelles s'appliquent des instruments juridiques spécifiques.

a) *Les catégories forestières*

Le domaine forestier national est divisé en forêts permanentes et forêts non-permanentes.

Le domaine permanent est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et à l'habitat de la faune. Rentrent dans cette catégorie les forêts domaniales et les forêts communales.

Le domaine non permanent est quant à lui constitué des terres susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. A ce titre il comprend : les forêts du domaine national, les forêts communautaires et les forêts privées.

L'aménagement est obligatoire dans les forêts permanentes et procède du souci de disposer d'un couvert forestier stable représentant la biodiversité nationale et composé de massifs forestiers dont la vocation et les modes de gestion sont définis par les plans d'aménagement.

(24) Voir : *Le territoire forestier camerounais - les ressources, les intervenants - les politiques d'utilisation*, IIED, Londres, 1987, pp. 39 et s.

Dans le domaine non-permanent le régime d'aménagement est particulièrement souple et prévoit :

- au niveau des forêts du domaine national une gestion conservatoire ou d'attente adaptée à l'évolution et aux besoins des populations riveraines ;
- au niveau des forêts communautaires et privées un plan simple de gestion s'inspirant des règles d'aménagement des forêts soumises.

b) *Les instruments juridiques d'aménagement*

Deux nouveaux concepts traduisent la politique d'aménagement en cours : les unités forestières d'aménagement (U.F.A) et les unités techniques opérationnelles (U.T.O).

L'exploitation forestière est soumise à une planification annuelle laquelle consiste à délimiter au début de chaque exercice budgétaire les superficies ouvertes à l'exploitation et à en déterminer le potentiel exploitable.

La possibilité annuelle de coupe de chaque unité forestière d'aménagement correspond à la superficie maximale exploitable annuellement et au volume maximal en produits forestiers susceptibles d'y être récoltés sans diminuer la capacité productive du massif concerné (25).

Tout contrat d'exploitation doit obéir à ces prescriptions et être assorti d'un plan d'aménagement déterminant le volume de bois à prélever par essence et les opérations sylvicoles de régénération ou d'amélioration indispensables au maintien de l'écosystème.

Les unités techniques opérationnelles sont quant à elles des réserves forestières dotées de plans d'aménagement spécifiques nécessitant une organisation renforcée capable d'en assurer une gestion souple et autonome. Sont classés comme unités techniques :

- les parcs nationaux
- les réserves de faune
- les réserves à but récréatif
- les jardins zoologiques (26).

La loi distingue trois catégories d'unités techniques :

- celles de première catégorie d'une superficie égale ou supérieure à 100.000 ha ;
- celles de deuxième catégorie comprises entre 50.000 et 100.000 ha ; et enfin,
- celles de troisième catégorie inférieures à 50.000 ha.

(25) Cf : Art. 43 et 47 du décret n° 94-436 portant application du régime forestier.

(26) Cf : art. 41 du décret n° 92/265 portant organisation du MINEF.

2) *La conduite des opérations techniques*

Sur le plan opérationnel l'effort d'aménagement a principalement été orienté vers : la constitution d'un domaine forestier permanent, la réalisation des inventaires, l'élaboration des plans de gestion et la régénération des forêts.

a) *La constitution d'un domaine forestier permanent*

L'un des objectifs constants de la politique forestière depuis l'indépendance est de parvenir à un taux de couverture forestière de 20 puis de 30 % du territoire national (27). Mais l'Etat ne s'est jamais donné les moyens de réaliser cet objectif en raison notamment de la stagnation des procédures de classement et de la régression des superficies antérieurement classées.

Sur les 4 millions classées actuellement, la plus grande partie date d'avant l'indépendance. Au cours du VI^e Plan quinquennal de développement (1986-1991) seuls 5.000 ha sur 6 millions de prévus ont été classés. De plus faute de protection, plusieurs réserves forestières classées antérieurement ont été envahies ou rongées par l'extension des villes et n'existent pratiquement plus (28).

De façon générale, la situation actuelle des forêts domaniales n'est guère satisfaisante. Les informations dont on dispose sur ces forêts ne sont ni précises ni abondantes, ce qui rend malaisé toute appréciation de la taille réelle du domaine forestier et de son statut. En raison de la confusion juridique qui y règnent, il y a des réserves dont les décrets de création n'ont jamais été publiés mais qui figurent sur des listes ; des réserves officialisées mais qui disparaissent des listes ou qui ne relèvent d'aucune autorité (29).

b) *La réalisation des inventaires*

La plupart des programmes d'aménagement n'ont pas abouti dans le passé faute d'inventaires préalables. C'est le cas notamment de la mission d'aménagement du sud-est dont le champ d'action a pratiquement été nul (30). D'où la relance du programme d'inventaire dès le début des années 80 par l'ex-CENADEFOR.

Toutefois à l'exception du 2^e stade de l'inventaire de la forêt dense humide, presque achevé aujourd'hui, la mise en œuvre de ce programme a

(27) Fixé à 20 % par la loi n° 81-13 du 27 novembre 1981 sur les forêts, la faune et la pêche, cet objectif a été récemment porté à 30 % par la loi de 1994 sur les forêts, cf. art. 22.

(28) Ainsi près de 49 % des réserves forestières de la province de l'Ouest ont déjà disparu, cf : GARTLAN, *op. cit.*, p. 14.

(29) Voir *Ibid.*, p. 66.

(30) Cf : ESSAMA (F.), « Etat actuel des connaissances des ressources forestières et perspectives d'aménagement des forêts », in *Séminaire national sur la gestion des ressources forestières au Cameroun*, WRI, Wash., 1988.

été considérablement retardé par un manque de personnel et de fonds de contrepartie. Au total les données des inventaires réalisés portent sur des zones limitées qui ne sont pas représentatives de l'ensemble du pays et ne rendent pas toujours compte de la superficie affectée par la déforestation.

c) *Elaboration des plans d'aménagement*

L'obligation légale d'aménager les forêts n'a pas encore reçu une traduction concrète sur le terrain. En dehors de quelques réserves forestières, la plupart des plans d'aménagement sont en cours d'élaboration ou en projet. On peut à ce titre mentionner :

- « le projet de mise au point des méthodes et des stratégies pour l'aménagement durable de la forêt tropicale humide au Cameroun » cofinancé par l'OIBT, les Pays-Bas et le gouvernement camerounais ;
- l'Aménagement pilote intégré (API) de Dimako, qui porte sur une superficie de 500.000 ha et couvre plus de 200 villages dans la province de l'Est.
- les projets So'o Lala (Centre), Sud-Bakundu (Sud - Ouest) et de l'ODA à Mbalmayo (Centre).

d) *Le reboisement*

Il est principalement mené par l'Etat et à des degrés divers par les communes et les personnes privées.

La superficie boisée par l'Etat est de l'ordre de 1.000 ha par an. Il s'agit surtout des forêts artificielles, dont la valeur biologique est évidemment moins élevée.

Cette approche ne donne pas entièrement satisfaction en raison notamment de son coût économique élevé et de la préférence marquée pour les seules forêts domaniales, alors que l'essentiel de la production ligneuse actuelle provient des forêts du domaine national. Il y a peu d'espoir, bien que cela soit nécessaire, de voir l'ONADEF, qui est juridiquement chargé de la régénération des forêts, élargir ses interventions à ces forêts au regard du contexte économique actuel.

Quant aux communes leur participation aux programmes de reboisement à jusqu'à présent été très limitée. Aussi la loi oblige-t-elle les communes urbaines notamment à maintenir en ville un taux de boisement au moins égale à 800 m² d'espaces boisés pour 1.000 habitants (31).

Les reboisements privés enfin sont puisqu'inexistants notamment dans les régions du Sud, à l'exception des plantes médicinales, des arbres fruitiers et ornementaux, mais très développés et anciens dans l'Ouest et la partie septentrionale du pays.

(31) Cf. art. 33 de la loi de 1994 sur les forêts.

B. – *Les instruments de protection*

L'arsenal répressif mis à part, la protection des forêts s'effectue dans le cadre des aires protégées et vise à maîtriser les facteurs de déboisement.

1) *Les aires protégées*

Le réseau d'aires protégées est particulièrement dense et pose des problèmes quant au maintien de son intégrité.

a) *Statut et gestion des aires protégées*

La loi sur les forêts distingue deux principales catégories d'aires protégées :

- les aires protégées pour la faune telles que les parcs nationaux, les réserves de faune, les zones d'intérêt cynégétiques, les « game ranches » publics, les jardins zoologiques, les sanctuaires de faune et les zones tampons.
- les réserves forestières telles que les réserves écologiques intégrales, les forêts de production, de protection, de récréation, d'enseignement et de recherche, les sanctuaires de flore, les jardins botaniques et les périmètres de reboisement (32).

La plupart de ses réserves n'ont pour l'instant qu'une existence légale. C'est le cas notamment des game ranches publics, des sanctuaires de flore et de faune, des réserves écologiques intégrales, des forêts de recherche et d'enseignement et des zones tampons.

Le réseau d'aires protégées existant est composé en substance de :

- 10 réserves de faune, dont la réserve de la biosphère du Dja, d'une superficie totale de 998.995 ha,
- 7 parcs nationaux soit 1.031.000 ha,
- 3 jardins zoologiques à Garoua, Limbé et Yaoundé dont la superficie est négligeable pour avoir un impact réel sur le territoire forestier,
- 27 zones cynégétiques situées toutes dans la partie septentrionale du pays et d'une superficie totale 1.772.210 ha,
- 82 réserves forestières à vocation non légale de production d'une superficie totale de 127.710 ha,
- 12 réserves forestières à vocation non légale de protection de 22.243 ha,
- 56 périmètres de reboisement de 44.003 ha.

Ceci dit, la superficie totale des réserves classées ou en cours de classement serait de 4.240.673 ha (33).

(32) *Ibid.*, art. 23.

(33) Cf : MAHAMAT (A), « Les attentes de la Direction de la faune et des parcs nationaux face à l'utilisation du territoire forestier », in *Séminaire national sur la gestion des forêts*, *op. cit.*, pp. 71 et s. ; et GARLLAN, *op. cit.*, pp. 181 et s.

Les réserves à dominance faunique, notamment celles de la première catégorie, sont gérées par la direction de la faune et des aires protégées et les réserves forestières par la direction des forêts.

b) *L'intégrité des aires protégées*

Elle est menacée aujourd'hui par :

- les incursions fréquentes des populations environnantes et les braconniers en particulier qui approvisionnent le marché urbain de la viande ;
- l'ouverture des pistes d'exploitation forestière et pétrolière ;
- les heurts fréquents entre les populations et les animaux des parcs qui causent des dommages importants aux cultures et au bétail domestique.

2) *La maîtrise des facteurs de déboisement*

Bien que ces facteurs soient nombreux, l'accent semble particulièrement avoir été mis sur deux d'entre eux à savoir : les défrichements et les feux de brousse.

a) *Les défrichements*

La première mesure est celle qui tend à les interdire dans les forêts classées, les périmètres de reboisement et les zones à écologie fragile.

Les défrichements ne peuvent exceptionnellement avoir lieu qu'après le déclassement de la forêt et s'ils ne sont pas de nature à :

- porter atteinte à la satisfaction des besoins des populations locales en produits forestiers ;
- compromettre la survie des populations autochtones dont le mode de vie est lié à la forêt ;
- nuire aux équilibres écologiques et aux exigences de la défense nationales (34).

L'interdiction s'étend aux forêts du domaine national, en particulier là où la création ou le maintien d'un couvert forestier est reconnu nécessaire à la conservation des sols, à la protection des berges d'un cours d'eau, à la régulation du régime hydrique ou à la conservation de la diversité biologique. Les terrains reconnus comme tels sont mis soit « en défens » soit classés zone à écologie fragile (35).

La seconde série de mesures concerne les déclassements, enfermés dans des règles strictes. Ils ne peuvent survenir qu'après :

- le classement d'une forêt de même catégorie et d'une superficie équivalente appartenant à la même zone écologique ;

(34) Art. 9 du décret n° 94-436 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

(35) Art. 27 de la loi sur les forêts.

- la réalisation d'une étude d'impact préalable, prévue par ailleurs pour tout projet de développement susceptible d'avoir des répercussions sur le milieu forestier ou aquatique (36).

b) *Les feux de brousse*

La loi donne compétence aux préfets de fixer, à titre préventif, les dates et les conditions d'allumage des feux tardifs ou précoces. Les titulaires d'une autorisation de mise à feu sont tenus de rester sur les lieux d'incinération jusqu'à l'extinction totale du feu et de veiller à ce que celui-ci ne se propage au-delà du périmètre incinéré. Elle prévoit enfin la création des équipes de surveillance et des centres de lutte contre les incendies (37).

V. – DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES
ET LES FORÊTS

Fondés essentiellement sur les usages et coutumes, les droits des populations autochtones sur les forêts ont subi plusieurs altérations dictées par le développement socio-économique et les impératifs de conservation. Le véritable problème de ces droits aujourd'hui est moins celui de leur reconnaissance que celui de leur traduction dans les faits.

A. – *La reconnaissance légale des droits des populations
sur les forêts*

Elle s'effectue à quatre niveaux : celui de la propriété forestière, des droits d'usage, de l'exploitation forestière et de la protection des populations contre les animaux.

1) *Les droits résultant de la propriété forestière et des usages coutumiers*

a) *La propriété forestière*

Les particuliers exercent sur leurs forêts tous les droits résultant de la propriété sous réserve des restrictions prévues par les législations forestière foncière et domaniale. Ils peuvent ainsi les ouvrir à l'exploitation industrielle après en avoir informé l'Administration. En cas d'aliénation des produits naturels issus de ces forêts, les particuliers bénéficient d'un droit de préemption (38).

(36) *Ibid.*, art. 16.

(37) Art. 6 du décret n° 94-436 précité.

(38) Art. 39 de la loi sur les forêts

b) *Les droits d'usage coutumiers*

Pour la satisfaction de leurs besoins domestiques les populations exploitent tous les produits issus des forêts, de la faune et de la pêche.

S'agissant des produits forestiers, elles ont le droit d'en récolter le volume correspondant à leurs besoins réels et d'en justifier l'utilisation lors des contrôles lorsque l'exercice de ces droits est reconnu incompatible avec les objectifs assignés à la forêt, les populations bénéficient d'une compensation (39).

La protection des ces usages s'étend également aux opérations de classement et de déclassement des forêts. En plus de l'obligation de tenir compte de l'environnement social de la forêt à classer, il est prévu autour de celle-ci une « zone tampon » indispensable à la sédentarisation des populations et de leurs activités. Quant au déclassement, il ne peut intervenir qu'après le dédommagement effectif des personnes ayant réalisé des investissements sur le terrain (40).

2) *Les droits résultant de l'exploitation forestière*

Ces droits consistent essentiellement à :

- la réalisation des œuvres sociales, telles que les routes, les écoles et les dispensaires, par les exploitants forestiers ;
- l'affectation d'une partie des revenus provenant de la vente du bois en vue de leur développement économique et social.

3) *La protection des personnes et des biens contre les animaux*

Cette protection est assumée par l'Administration et les individus dans le cadre de la légitime défense. Les services de la faune et des aires protégées peuvent lorsque certains animaux protégés constituent un danger pour les personnes et leurs biens procéder à des battues administratives.

Les individus peuvent également, et sans crainte de poursuites pénales, abattre ou se livrer à la chasse des animaux protégés en vue de sauvegarder leur propre défense ainsi que celle du cheptel domestique et des cultures, à condition d'apporter la preuve de la légitime défense dans les 72 heures qui suivent (41).

Il y a lieu en tout cas de s'interroger sur l'efficacité de ce système de protection face aux nombreux problèmes de sécurité que posent aujourd'hui le surpeuplement des populations d'éléphants dans la partie septentrionale du pays et en particulier depuis la mort de quatre personnes et la destruction

(39) *Ibid.*, art. 260.

(40) Art. 44 et 27 respectivement du décret et de la loi sur les forêts.

(41) Art. 83 de la loi sur les forêts.

de près de 1.400 ha de cultures par un troupeau d'éléphants dans cette zone (42).

B. – *La prise en compte effective des intérêts des populations dans la mise en œuvre des projets forestiers*

En fait la politique forestière ne reflète pas toujours les intérêts légitimes et juridiquement protégés des populations.

La plupart des grands projets forestiers restent incompris des populations et émaillés d'incidents. Le classement des forêts, par exemple, donnent généralement lieu à « de véritables batailles rangées » entre l'Administration et les populations. Il en est de même de l'exploitation forestière où les actes illicites des sociétés multinationales passent généralement inaperçus lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'Administration.

En sont particulièrement victimes, les populations « Pygmées », occupants et utilisateurs originaires de la forêt équatoriale, dont les droits de propriété ou d'usage sont à peine reconnus juridiquement en l'absence d'une preuve d'occupation effective.

Impuissantes face à la destruction accélérée de leur milieu naturel, ces populations ne participent pas, du fait de leur mobilité permanente, aux consultations, sur la mise en valeur des forêts et ne bénéficient point des effets induits de la présence des exploitants forestiers sur leur territoire.

Le silence observé par la législation en vigueur sur l'exercice des droits d'usage à l'intérieur des forêts concédées pourrait d'ailleurs aggraver cette évolution.

Du reste, la marginalisation de ces populations autochtones semble résulter de la faible appréciation de leurs connaissances en matière de techniques de gestion forestière et du refus surtout d'accepter leurs utilisations de la forêt comme fondements de leurs revendications juridiques.

VI. – PERSPECTIVES DU DÉVELOPPEMENT FORESTIER

Survenant après la conférence de Rio et conçue dans l'optique d'un développement durable, la loi du 20 janvier 1994 sur les forêts traduit le début d'une prise de conscience de la nécessité de gérer le territoire forestier et ses ressources de manière soutenue et durable. Les nouveaux concepts d'aménagement qu'elle développe constitue à notre avis les signes d'une évolution juridique notable.

(42) Cet incident a amené le gouvernement à organiser un colloque international sur la gestion des éléphants à Maroua du 20 au 24 février 1995.

Toutefois la mise en œuvre de cette loi, votée dans un contexte politique très passionnel (43), pourrait être compromise par les nombreux intérêts en jeu et sans doute aussi par le contexte socio-économique de l'heure.

Disons pour ce qui est des enjeux que cette loi est en cours de révision à la demande de la Banque Mondiale et des exploitants forestiers qui émettent des réserves entre autres sur :

- la possibilité de supprimer l'exportation des grumes d'ici l'an 2.000 et de parvenir à un taux de transformation de 70 % de la matière première conformément à l'objectif fixé par la loi (44) ;
- la création d'un office chargé de la commercialisation du bois à l'extérieur (45).

Remettre ces acquis en cause, sous le prétexte d'instaurer une économie de marché, reviendrait tout simplement à détourner la loi de son objectif initial proclamé. L'accélération du rythme des coupes, depuis la promulgation de la loi, par les exploitants forestiers en est un signe révélateur.

*
* *

En somme bien que la forêt soit l'un des principaux secteurs qui soutiennent le développement national, sa gestion quotidienne reste marquée par des préoccupations à court terme et à la limite égoïstes. Cette gestion à courte vue apparaît tant au niveau de l'exploitation de la forêt, de sa conservation que de son administration.

L'exploitation forestière de type minier, par exemple, a considérablement détruit la forêt en réduisant notamment son potentiel génétique, sans pour autant générer des revenus substantiels permettant d'entretenir la ressource. A l'heure actuelle la transformation du bois enregistre un net recul au profit de l'exportation des grumes en raison notamment de la vétusté et de la sous-utilisation de l'outil de production. Au même moment l'on constate que l'effort de renouvellement de la ressource n'a pas compensé les volumes prélevés faute de moyens et surtout de techniques sylvicoles adaptées. Longtemps réduite à sa plus simple expression institutionnelle, l'administration forestière a vécu cette évolution à la dérive avec une impuissance manifeste.

(43) Le dépôt *in extremis* du projet de loi à l'Assemblée Nationale soit deux jours avant la fin de la session parlementaire, suscita une forte mobilisation de l'opinion publique et des députés qui y voyaient notamment une nouvelle tentative du gouvernement de brader le patrimoine national du moment où certaines de ses dispositions tendaient à porter la superficie maximale des concessions forestières de 200.000 à 500.000 ha.

(44) Cf. art. 71 (1).

(45) *Ibid.*

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOMBA (C.M.), « Le nouveau régime forestier du Cameroun », in *A l'affut*, n° 3, jan-mars 1995, pp. 4-5.
- DEYOJU (K.S), *Etude des problèmes d'administration forestière dans six pays africains* : Cameroun, Ghana, Kenya, Libéria, Nigéria et Tanzanie, FAO, Rome, 1978.
- BEKOLO (M.F), *Problèmes forestiers au Cameroun sous l'angle juridique*, Mémoire d'ingénieurs des Eaux et Forêts, Centre Universitaire de Dschang, ENSA, 1989.
- BUTTOUD (G), *Les produits forestiers dans l'économie africaine*, PUF, Paris, 1989.
- BUTTOUD (G), *Les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche*, INRA-ENGREF Nancy, 1990.
- CHOLLET (A.P) et TAYLOR (C.J), *Mise en valeur des forêts et développement des industries forestières au Cameroun* : politique, législation et administration forestières, Rome, FAO, 1972.
- EBOMO (MI), *La filière bois face à la crise économique : bilan et perspectives*, Mémoire de fin d'étude, Département Sc. Eco, ENS, Yaoundé, 1994.
- GARTLAN (S), *La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, UICN, Gland 1989.
- Investissements et opération des sociétés transnationales sur les terres des populations autochtones*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/40, ECOSOC (ONU) 1994.
- Le territoire forestier camerounais : les ressources, les intervenants, les politiques d'utilisation*, WRI, Wash., 1987.
- LE ROY (E), *La réforme du Droit de la Terre dans certains pays d'Afrique francophone*, FAO, Rome, 1987.
- Plan d'Action forestier Tropical (PAFT)* : Mission conjointe inter-agence de planification et de revue du secteur forestier au Cameroun (vol. I, II, et III), FAO, Rome, 1988.
- Politique forestière du Cameroun* – Document de politique générale, Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) Yaoundé, 1992.
- Rapports annuels d'activité : 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 de la Direction des Forêts – MINEF – Yaoundé.
- TJOUEN (A.D), *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais*, Economica, Paris, 1982.
- SCHMITHUSEN (F), *La législation forestière dans les principaux pays producteurs de bois de l'Afrique occidentale francophone* : Cameroun, Congo, Côte – d'Ivoire, Gabon, FAO, Rome, 1978.
- SCHMITHUSEN (F), *La législation forestière dans quelques pays africains*, FAO, Rome, 1986.
- SCHMITHUSEN (F), *La législation et les institutions du secteur forestier au Cameroun*, FAO, Rome, 1987.
- DU SAUSSAY (C), *La législation forestière au Cap-vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal*, FAO, Rome, 1986.

Séminaire National sur la gestion des ressources forestières au Cameroun (Yaoundé : 23-25 sept. 1988), WRI, Wash., 1988.

II. *Législation forestière : textes sélectionnés*

Loi n° 81-12 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

DÉCRET N° 83-169 DU 12 AVRIL 1983 FIXANT LE RÉGIME DES FORÊTS.

DÉCRET N° 90-397 DU 23 FÉVRIER 1990 PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORÊTS (ONADEF).

LOI N° 94-01 DU 20 JANVIER 1994 PORTANT RÉGIME DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DE LA PÊCHE.

DÉCRET N° 94-436-PM DU 23 AOÛT 1994 FIXANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DU RÉGIME DES FORÊTS.

Rapport national du Congo

PAR

DELPHINE EDITH ADOUKI

MAÎTRE-ASSISTANTE À LA FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÉ MARIEN NGOUABI (CONGO)

La situation géographique du Congo lui permet de disposer d'une nature caractérisée par la diversité de ses éléments. Le Congo apparaît essentiellement comme un pays de forêt et de savane. La forêt occupe à elle seule près de 65 pour cent du territoire.

Le patrimoine forestier national s'étend de manière discontinue sur trois massifs principaux : le Mayombe (1 200 000 ha), le Chaillu (3 300 000 ha) et la forêt du Nord Congo (27 000 000 ha).

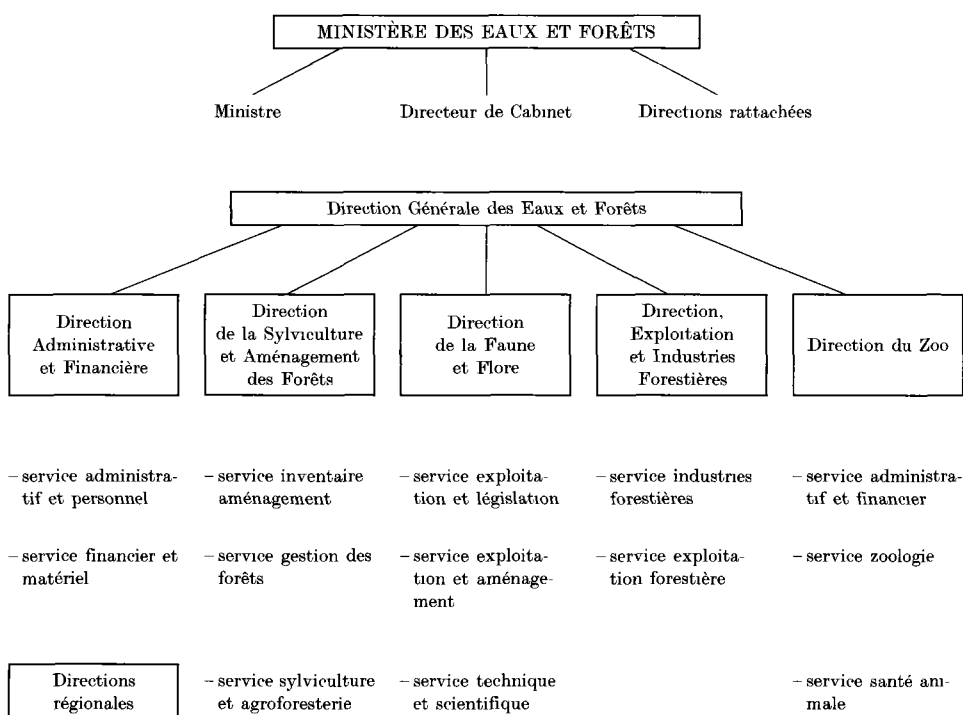
La forêt remplit de multiples fonctions. Elles sont écologique, économique, culturelle et sociale. La forêt participe, en effet, à la réglementation des climats, à la protection des sols, des sources et des réseaux hydrographiques ainsi qu'à la diversité biologique. Elle constitue un terrain de prédilection pour l'élevage, l'agriculture, la chasse et la pêche. Elle est source d'emplois et génère des devises. Enfin, elle est un terrain idéal pour les activités récréatives et touristiques.

Pendant plus de trois décennies, le bois a été la principale source de revenus du territoire du Moyen-Congo et du nouvel Etat congolais. Cette situation a perduré jusque dans les années 70, période où cette ressource a été supplantée par le pétrole. Durant toutes ces années, la pression a surtout été exercée sur les forêts du Sud du pays. Il en est résulté un amenuisement régulier du patrimoine forestier, une diminution certaine de la diversité biologique et une raréfaction de la faune sauvage. La logique d'exploitation des forêts congolaises a donc conduit à une véritable catastrophe écologique pour les forêts du sud. Seules les forêts du Nord du Congo, moins accessibles, ont été préservées. Aujourd'hui, la question de leur exploitation se pose. Cependant, elle se heurte à de nombreux problèmes. Ces difficultés contribuent, ce qui est paradoxal, à préserver dans une certaine mesure ce massif.

I. – INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

Le Ministère des eaux et forêts est l'organe principal chargé de la gestion des forêts. Il bénéficie de la contribution non négligeable de divers projets. Enfin, les missions de reboisement et de boisement sont dévolues à des organes spécifiques.

TABLEAU 1
Organigramme de la direction générale des eaux et forêts



A. – *Le Ministère des eaux et forêts :* *l'organe principal chargé de la gestion des forêts*

Le Ministère des eaux et forêts (M.E.F.) joue un rôle essentiel dans la gestion des ressources forestières. Il agit par le biais de sa structure centrale et de ses services extérieurs installés dans les dix régions administratives.

L'organisation du M.E.F. repose sur une base prétorienne. En effet, le décret n° 85/728 du 17 mai 1985 portant attributions et organisation du Ministère de l'économie forestière constitue le seul texte officiel. Cependant, la structure actuelle du M.E.F. n'y correspond pas. Cet organigramme figure

dans un projet de décret qui ne constitue pas du droit positif. Parmi les services centraux du M.E.F. on distingue :

- la Direction de la sylviculture et aménagement des forêts ;
- la Direction de la faune et flore ;
- la Direction de l'exploitation et des industries forestières ;
- la Direction du zoo.

Le personnel du M.E.F. se compose au 19 juillet 1993 de 868 agents. On note la prédominance des administrateurs et l'insuffisance de préposés des eaux et forêts et assimilés. Ce déficit de personnel de terrain par rapport au nombre d'ingénieurs est préoccupant, quand on sait que ce sont ces agents qui doivent se déployer dans les divers espaces protégés. Ils ne sont actuellement que 27, alors qu'une gestion optimale des 2 millions d'hectares d'aires protégées congolaises nécessite au moins 500 écogardes et agents moyens. La formation est acceptable en général. Cependant, une mauvaise gestion du personnel a pour conséquence la sclérose des cadres, une pléthore dans les directions centrales et régionales, mais surtout la concentration du personnel à Brazzaville.

Le M.E.F. dispose d'un budget de fonctionnement modeste et on déplore la différence entre le budget prévisionnel et les crédits effectivement alloués. Enfin, on regrette l'insuffisance de moyens matériels, notamment de moyens roulants.

Les faiblesses du service forestier national et leur impact sur la protection et la conservation de cet écosystème essentiel ont permis à la coopération internationale de jouer un rôle de premier plan. Aujourd'hui, la conservation et la gestion de la forêt ne relèvent pas exclusivement du M.E.F. Des structures *ad hoc*, créées en tant que relais par des bailleurs de fonds étrangers, y participent. De caractère mixte, ces structures matérialisent divers projets. Elles doivent par la suite disparaître au profit d'organes purement congolais.

B. – Les projets conjoints : un relai indispensable

Les années 80 inaugurent le soutien actif de la communauté internationale au Gouvernement congolais en vue de l'aide à entreprendre des activités de conservation et de gestion des écosystèmes naturels. Cette aide s'est traduite notamment par la réalisation de divers projets de gestion et de conservation de la biodiversité. Il s'agit : du projet Mayombé, du PAFT, du projet ECOFAC et du projet GEF.

Le projet Mayombé

Le projet Mayombé démarre le 27 septembre 1985 avec la signature d'une convention entre le Congo et l'Unesco. Cet accord a pour objet la recherche,

la formation et la démonstration dans la région du Mayombe. Il s'inscrit dans le cadre du Programme « l'Homme et la Biosphère » (MAB) initié par l'Unesco.

Le projet, co-financé par le PNUD et l'Unesco, poursuit cinq objectifs. Il s'agit : d'assurer l'aménagement de la réserve ; de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les villages ; de réaliser un programme de formation destiné aux paysans et aux scientifiques ; de développer les connaissances sur le Mayombe et ; d'améliorer les systèmes de production.

Les objectifs retenus n'ont pas hélas, été atteints en particulier les activités de substitution pour les populations locales. Cependant, le projet a le mérite d'avoir mobilisé un certain nombre de techniciens congolais et d'avoir amélioré l'état des connaissances sur le Mayombe.

Le PAFT

Le Programme d'Action Forestier Tropical (PAFT) conçu et exécuté par la FAO en collaboration avec d'autres organisations internationales, constitue une réponse apportée à la destruction et à la dégradation des forêts tropicales. Le Congo présente une requête à la FAO le 30 octobre 1987 afin de bénéficier de l'application du PAFT. En 1989, le document d'orientation du PAFT-Congo est élaboré et le projet démarre le 11 septembre 1990.

Conformément aux orientations générales, le PAFT-Congo doit intervenir dans cinq domaines prioritaires : la foresterie dans l'utilisation des terres ; le développement des industries forestières ; le bois de feu et l'énergie ; la conservation des écosystèmes tropicaux ; les institutions.

La réalisation de ces objectifs suppose des études sectorielles. Treize études ont été entreprises à cet effet. Elles portent sur : l'inventaire de l'aménagement du domaine forestier ; la conservation des écosystèmes forestiers ; la conservation de la faune ; les plantations ligneuses et l'agroforesterie ; l'exploitation, les industries et les transports ; le commerce, le marché des produits forestiers ; la recherche ; les statistiques ; la formation ; la documentation ; la macro-économie ; les structures régionales et la production forestière et ; les institutions et la législation.

Ces études ont permis d'élaborer un bilan de la situation actuelle du secteur forestier et de retenir des stratégies figurant dans un plan d'action.

Le projet ECOFAC

Le projet de conservation des écosystèmes forestiers (ECOFAC) est un projet régional qui concerne sept pays, à savoir : la RCA, le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Zaïre, Sao Tomé et Principe et le Congo. Le projet intervient sur une base nationale. Il est financé par le Fonds européen du développement (FED). Au Congo, il s'occupe notamment de la conservation du Parc national d'Odzala et il assure aussi des activités de formation.

Le projet de gestion et construction des aires protégées (GEF)

Le projet GEF est d'un montant de 13,7 millions de dollars fournis par le fonds mondial pour l'environnement, l'USAID, le Corps de paix, la Fondation Hewletts Porthumph (MPLF) et le Gouvernement congolais. Cette enveloppe est destinée à établir un système cohérent de gestion des réserves et elle sera ventilée dans 5 réserves sélectionnées. Il s'agit notamment de l'aire de Nouabale-Ndoki, de l'aire de Conkouati, de l'aire de Dinomika, et de l'aire du lac Télé. Le projet vient de démarrer.

Le MEF et les organes institués par les divers projets gèrent la forêt congolaise. D'autres structures interviennent en matière de reboisement.

C. – Les institutions chargées du reboisement

La reconstitution des massifs forestiers s'impose dans certaines régions du Congo qui ont subi une pression intense. Celle-ci a contribué à remettre en cause certains équilibres essentiels. L'Administration des Eaux et Forêts a été de tout temps chargée de la réalisation de cette mission d'intérêt général (1). Aujourd'hui, ce sont le Service national de reboisement (S.N.R.) et l'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (UAIC) qui réalisent des opérations de reboisement.

Le Service national de reboisement

Le SNR est animé par un comité de gestion. Ses ressources proviennent du Fonds de reboisement, des subventions de l'Etat, de dons et de legs. L'action du SNR est limitée par l'insuffisance des moyens financiers dont il dispose. A cela s'ajoute l'insuffisance des textes qui ne lui permettent pas de commercialiser les massifs plantés.

L'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (UAIC)

L'UAIC est créée le 10 mai 1978 par l'ordonnance n° 017/78 afin de réaliser un programme accéléré d'afforestation sur 6.600 ha destiné à approvisionnement en bois une usine de pâte à papier. L'échec de ce projet a conduit à un changement d'objectif. Aujourd'hui, l'UAIC est devenu un organisme de droit privé qui entreprend d'importantes opérations de boisement en zone de savane. Ce succès est quelque peu altéré par des difficultés financières récentes.

(1) Ce sont succédés : le Service Forestier du Congo (S.F.C.), la Régie forestière, l'Office national des forêts (O.N.A.F.), l'Office congolais des forêts (O.C.F.) et, enfin, le Service national de reboisement. (S.N.R.).

2. — LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Jusqu'à une période récente, la fiscalité forestière est principalement tournée vers une logique économique. Il s'agit pour l'Etat de percevoir des taxes en contrepartie de l'exploitation du bois opérée par les divers acteurs. Cette logique est cependant tempérée par l'institution du Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles qui permet d'affecter des fonds à des opérations d'aménagement ou de reboisement. Toutefois, le fonctionnement défectueux du FAR et la prédominance de l'impératif d'exploitation font que, pour l'heure, l'existence de mesures fiscales incitatives et protectrices demeure un idéal à atteindre.

A. — *La taxation : un principe essentiel*

Le Code forestier (2) affirme dans son article 31 le principe selon lequel l'exploitation du domaine forestier se fait moyennant redevance. Des pénalités sont encourues en cas de non paiement et des possibilités de recouvrement existent (3). Les principales taxes forestières sont la redevance sur les bois en grume ; la redevance d'entrée usine ; la taxe d'aménagement et ; la taxe de reboisement.

— *La redevance sur les bois en grume* porte sur les bois en grumes au moment de l'exportation. Elle est calculée en valeur F.O.B. et son taux varie en fonction de l'essence, de la qualité et de la localisation des zones d'abattage. La fourchette est de l'ordre de 2 pour cent à 8 pour cent. Cependant, depuis plusieurs années, il n'y a plus de référence à la valeur F.O.B., mais à la valeur place de 1983, ce qui réduit les rentrées pour l'Etat. Cette taxe est perçue par le service des douanes.

— *La redevance d'entrée usine* est perçue sur tous les bois transformés en usine de première transformation. Elle est calculée sur la base de la valeur FAO et son taux change suivant les espèces : 3 pour cent pour la majorité des essences, 2 pour cent pour les essences de « promotion » et 7 pour cent sur l'Okoumé. Cette redevance est versée aux administrations des régions et les chèques sont établis au nom du trésorier payeur régional.

— *Les taxes forestières* sont la taxe d'aménagement et la taxe de reboisement (4). Leur taux s'élève à 3 pour cent de la valeur F.O.B. ; cependant, on ne se réfère plus qu'à la valeur place.

(2) Loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier.

(3) Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983 portant modification à la loi n° 005/74 du 4 janvier 1974, article 1.

(4) Loi n° 005/74 du 4 janvier 1974 fixant les redevances dues au titre de l'exploitation des ressources forestières, article 2.

La taxation apparaît comme un principe essentiel. Le défaut d'exécution de leurs obligations financières par des exploitants implique la mise en œuvre de mécanismes de sanctions. On doit, néanmoins, déplorer le non recouvrement de ces taxes. En effet, de nombreux exploitants n'effectuent aucun versement. Il existe donc une très grande différence entre les émissions et les recouvrements et, avec le temps, les arriérés s'accumulent. Les recouvrements sont de l'ordre de 40 pour cent des émissions. Cette situation a pour principale conséquence que le secteur des forêts coûte beaucoup plus à l'Etat qu'il ne lui rapporte (5).

Ainsi, la perception de taxes ne répond-elle pas principalement à la volonté d'organiser des mesures incitatives. Cette orientation est nuancée par la création du Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles (FAR).

B. – *Le FAR : un mécanisme de protection formel*

Le Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles, dont la création est prévue par la loi No. 004/73 (6) est organisé par le décret No. 76/398 du 23 octobre 1976 (7). Le FAR finance les travaux et les études visant à protéger, à aménager et à développer les ressources forestières, fauniques et les aquacoles. Il agit par le biais de deux guichets : le Fonds de reboisement et le Fonds d'aménagement.

Le Fonds de reboisement

Le fonds de reboisement est alimenté par la taxe forestière de reboisement, les subventions, les emprunts ou avances et les produits des activités du Service national de reboisement et il est géré par le SNR.

Le Fonds d'aménagement

Les ressources du Fonds d'aménagement sont constituées par la taxe forestière d'aménagement, les subventions, emprunts ou avances et le produit des activités du Service forestier. Le Fonds d'aménagement est géré par le Ministère des eaux et forêts. Il assure le financement des travaux d'aménagement forestier, piscicole, de gestion de la faune et les travaux d'aménagement initiés par les organes régionaux (8).

Ainsi le FAR apparaît-il comme une institution destinée à assumer, par le biais de ses deux guichets, une certaine conservation et amélioration de la forêt. Toutefois, les dysfonctionnements observés permettent d'affirmer

(5) Rapport sur le contexte macro-économique du P.A.F.T.-Congo, rapport provisoire, 4 juillet 1991, R.P.C., P.A.F.T., MATAMONO Orlowski, p. 38-46.

(6) Article 30 de la loi n° 004/74 portant code forestier.

(7) Décret n° 76/398 du 23 octobre 1976 fixant les modalités de gestion du Fonds d'aménagement des ressources naturelles.

(8) Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983, article 18.

que cet objectif est loin d'être atteint. L'une des principales raisons de cet échec réside dans le non recouvrement des taxes forestières. Ce déficit a privé le FAR d'une part importante de ses ressources. A cela s'ajoute le caractère insignifiant des autres ressources. Bon an mal an, le FAR a reçu des crédits dérisoires et très souvent ses ressources ont été affectées aux dépenses de fonctionnement du Ministère des eaux et forêts (9).

La fiscalité forestière permet donc aujourd'hui de constater que d'une part, la logique économique l'emporte sur la protection et, d'autre part, que le FAR n'a pas servi au financement des opérations d'aménagement et de reboisement. Il apparaît, dans ces conditions que la protection de la forêt au moyen de la fiscalité reste un objectif à atteindre.

*C. – Les mesures incitatives
et fiscales de protection : un idéal à atteindre*

On peut aujourd'hui affirmer la thèse selon laquelle il n'existe pas dans la législation congolaise de dispositions fiscales incitatives destinées à assurer la protection de la forêt congolaise. Une réforme de la fiscalité s'impose donc. Elle passe notamment par une révision de la logique actuelle et par une amélioration des statuts du FAR.

Les dispositions incitatives doivent en effet, conduire les exploitants à mieux protéger la forêt. La puissance publique doit en outre s'organiser afin de recouvrir effectivement ces ressources. Enfin, la réforme des statuts du FAR permettra de déterminer les conditions d'utilisation des fonds, la destination précise des ressources, ainsi que la séparation de la qualité d'ordonnateur et de comptable. Ce n'est qu'à ces conditions-là que la fiscalité pourra effectivement être au service de la protection des forêts.

3. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

A. – Les instruments d'aménagement

Le code forestier prévoit des dispositions précises en matière d'aménagement. Celui-ci s'organise autour de circonscriptions de base qui facilitent les tâches de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation.

Le domaine forestier est divisé en trois secteurs. Il y a le secteur Nord, le secteur Sud et le secteur des plateaux (10). Ces secteurs se subdivisent en zones. Les zones se scindent en unités forestières d'aménagement (UFA) et les UFA peuvent éclater en unités forestières d'exploitation (UFA) (11).

(9) Rapport sur le contexte macro-économique du P.A.F.T.-Congo, *op. cit.*

(10) Article 65 du décret n° 84/910.

(11) Article 68 du décret n° 84/910.

Le plan d'aménagement est établi par le MEF tous les cinq ans. Il concerne chaque UFA et porte sur la liste des essences, le volume maximal annuel de coupe et la durée de la période d'exploitation de l'UFA (12). A cet effet, il comporte obligatoirement (13) : l'évaluation des richesses ; les modalités d'exploitation de ces richesses ; les mesures et travaux de conservation et, l'aménagement du domaine forestier.

Le plan d'aménagement peut aussi concerner : les sites remarquables du tourisme cynégétique ; les possibilités d'établir des entreprises de pisciculture ; des parcs nationaux et des réserves naturelles.

La pratique permet de constater que les dispositions du code forestier en matière d'aménagement et de réalisation des inventaires ne sont pas respectées. La cartographie des formations végétales et la réalisation d'inventaires, qui sont des conditions préalables à l'aménagement, ne sont pas très souvent entrepris. Les plans d'aménagement effectués sont partiels, anciens et non respectés.

La cartographie des formations végétales et la réalisation d'inventaires : une condition préalable non réalisée

Une cartographie partielle et approximative

La cartographie des formations végétales contribue à la réalisation des opérations d'inventaires utilisées pour la préparation et l'utilisation des plans d'aménagement. Les cartes présentent une classification des formations végétales. Cependant, elles ne fournissent pas de grandes précisions sur la flore congolaise. Quelques cartes ont été réalisées depuis les années 70. Elles portent sur 6.481.783 ha (14) représentant quelques 20 pour cent du territoire national.

Cette cartographie partielle est en outre approximative (15). En effet, elle est basée sur des cartes anciennes de l'IGN de 1961, de 1966 et de 1967. Les échelles de référence varient 1/50.000 ou 1/200.000, elles sont en couleur ou en noir-blanc et certaines photos aériennes utilisées sont antérieures à 1958.

Des inventaires partiels et non respectés

Depuis les années 70, divers inventaires forestiers sont entrepris. Ils portent sur une superficie de quelques 5 225 000 ha, ce qui représente 25 % de la superficie totale des formations forestières (16). La majeure partie de ces

(12) Article 29 de la loi n° 004/74 portant code forestier.

(13) Article 27 de la loi n° 032/82.

(14) Soit 2 059 ha dans le Sud et 4 422 000 ha dans le Nord.

(15) Rapport du consultant en conservation des écosystèmes forestiers, *op. cit.*, pp. 11, 14-15.

(16) P.A.F.T. : Rapport de synthèse volume II. Bilan diagnostic. Stratégies et plan d'action, *op. cit.*, document annexe, pp. 15, 16 et 22.

inventaires sont effectués dans le secteur sud (66 pour cent), contre 28 pour cent dans le secteur nord. 60 pour cent de ces inventaires datent de plus de dix ans et ils portent sur une période au cours de laquelle des exploitations incontrôlées ont été faites. Ces inventaires sont réalisés à un taux de sondage faible et certains ne sont que des études de reconnaissance qui donnent des informations approximatives.

La cartographie des formations végétales et les inventaires sont des préalables à toute opération d'aménagement. Cependant, les limites que recèle chacun de ces instruments exercent un impact négatif sur les plans d'aménagement effectués.

Des plans d'aménagement partiels, approximatifs et non respectés

Des plans d'aménagement partiels

Le code forestier prévoit l'existence d'un plan d'aménagement pour chaque UFA. Cette exigence est loin d'être remplie. En effet, on constate qu'il n'existe pas suffisamment de plans d'aménagement.

Les plans d'aménagement élaborés couvrent 1 747 610 ha. Ces plans sont tous situés dans le secteur sud et ils datent de plus de 20 ans. Les plans d'aménagement doivent permettre de créer les conditions d'une meilleure régénération naturelle. Ils déterminent les conditions de conversion des forêts en futaie, la durée de rotation (17) et le temps de révolution (18). Ces plans partiels sont cependant approximatifs.

Des plans approximatifs

Les plans d'aménagement établis sont sommaires. Ils se contentent, très souvent, de réglementer la coupe du bois. Sont aussi sacrifiées les mesures de conservation et l'aménagement *stricto sensu*.

Des plans non respectés

On observe que, très souvent, les plans d'aménagement ne sont pas respectés. Les forestiers pratiquent des coupes en-dessous du diamètre autorisé et les brigades forestières n'assurent pas suffisamment de visites sur le terrain. Le massacre des jeunes arbres lors des travaux d'abattage ou à l'occasion du tracé des pistes de débardage est courant. Enfin, il n'existe pas de contrôle véritable des quantités produites. La tenue régulière des carnets de

(17) La durée de rotation est ici entendue comme le temps qu'il faut aux arbres de la classe de dimension immédiatement en dessous de la classe d'exploitabilité pour atteindre le diamètre minimum prescrit pour chaque espèce. La durée de rotation varie entre 10 et 25 ans : P.A.F.T. Rapport de synthèse Vol II. Bilan. Diagnostic. Stratégies et plan d'action, *op. cit.*, Annexe 6, p. 22.

(18) Le temps de révolution est le temps nécessaire pour atteindre un diamètre exploitable. Il est de 75 ans. *Ibidem*.

chantier, des cartes de prospection et des cartes d'avancement des routes sont loin d'être une réalité.

L'examen des instruments d'aménagement permet d'aboutir à la conclusion selon laquelle l'aménagement de la forêt naturelle est beaucoup plus théorique que pratique au Congo.

L'aménagement des forêts : un objectif à atteindre

La pratique témoigne de l'inapplication des dispositions du code forestier relatives à l'aménagement. Les inventaires des ressources sont insuffisants et les quelques plans élaborés ne sont pas souvent respectés. Il en résulte notamment une méconnaissance de la ressource forestière, mais surtout de nombreux abus. Faute de plans d'aménagement, les ressources ligneuses sont exploitées anarchiquement et aucune mesure de conservation n'est adoptée par les exploitants. Dans ces conditions, on peut affirmer que l'aménagement de la forêt congolaise est un objectif qui est loin d'être atteint.

B. – Les instruments de protection

La protection des espaces : un bilan mitigé

La création du parc national de Nouabale-Nkoki vient augmenter la portion du territoire national affectée aux aires protégées. Quelques 1 875 692 ha sont ainsi théoriquement préservés. La majorité des aires protégées a été créée pendant la colonisation. On note, cependant, ces dernières années un certain effort tendant à la création de nouveaux espaces protégés.

Il existe au Congo plusieurs catégories d'aires protégées. Il s'agit du parc national (19), de la réserve de la biosphère (20), du domaine de chasse (21) et de la réserve de faune (22) (voir le tableau No. 2). L'importance des superficies protégées théoriquement ne doit pas faire illusion car plusieurs facteurs concourent à limiter l'étendue de la protection réelle.

Ces aires ne sont pas bornées, délimitées ni aménagées (23). Elle sont de véritables passoires. Ce qui facilite les déplacements des braconniers et rend malaisée la tâche des écogardes. Le nombre d'écogardes déployés sur le ter-

(19) Parc national d'Odzala, Parc national de Nouabale-Ndoki.

(20) Réserve de la biosphère de Dimonika et Réserve de la biosphère d'Odzala.

(21) Domaine de chasse de Nyanga sud, Domaine de Mboko, Domaine du Mont Mavoumbou.

(22) Réserve de faune de Nyanga nord, Réserve de la Léfini, Réserve de Conkouati, Réserve du Mont Fouari, Réserve de la Tsoulou, Réserve de Lekoli Pandaka.

(23) Cette situation sera sans doute améliorée avec les divers projets de conservation (G.E.F., ECOFAC, MAYOMBE...) qui prévoient des dispositions précises en matière d'aménagement.

rain est largement insuffisant, voire insignifiant. Les moyens matériels notamment des moyens roulants et des systèmes de communication.

Certaines activités sont autorisées dans les réserves et viennent parfois remettre en cause l'essence même de la protection (ex. : l'exploitation forestière à Dimonika ou l'exploitation pétrolière à Conkouati). Le laxisme des pouvoirs publics contribue aussi à faire de la protection du milieu un vain mot. La Réserve de faune de la Léfini, lieu où la chasse est interdite, est par excellence un centre d'approvisionnement en viande sauvage.

La réticence des populations à l'égard des réserves est souvent observée. Les réserves apparaissent comme des zones soustraites brutalement à l'emprise des populations établies dans l'aire protégée. Ces populations, auxquelles des activités économiques de substitution ne sont pas offertes, entendent continuer à exercer des prérogatives ancestrales. Elles considèrent ses réserves comme des institutions étrangères et elles continuent leurs activités traditionnelles au grand dam des pouvoirs publics. Enfin, les aires protégées ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à leur gestion optimale.

Prenant acte de cette situation, les pouvoirs publics ont recouru à diverses solutions. La plus récente fait appel à un soutien actif de la communauté internationale. Le projet GEF évoqué ci-dessus constitue en effet une réponse apportée au problème des aires protégées. Il permet de mobiliser des fonds afin d'assurer une gestion plus rationnelle des aires protégées.

La protection des espèces floristiques : une priorité

La loi n° 003/91 sur la protection de l'environnement retient le principe de la protection des espèces floristiques. Cette protection peut se faire suivant deux modalités : d'une part, en créant une aire protégée (24) ; d'autre part, en établissant une liste des espèces floristiques protégées (25).

Malgré ces dispositions, les pouvoirs publics n'ont pas procédé à l'adoption de mesures de protection de la flore. Il existe, par conséquent, un vide juridique. A ce propos, il faut préciser que le Ministère des eaux et forêts et sa direction de la faune et de la flore n'ont pas développé d'activités particulières à l'endroit de la flore.

Cette situation est préoccupante, car malgré la connaissance relative de la flore congolaise, on peut penser que certaines espèces sont menacées et

(24) Article 11 de la loi : « pour la conservation et la gestion rationnelle de la faune et de la flore, les ministres chargés respectivement de l'environnement et de l'économie forestière établissent des aires protégées selon les procédures en vigueur ».

(25) Article 18 : « pour la conservation de certaines espèces de faune et de flore d'intérêt particulier, les ministres chargés respectivement de l'environnement et de l'économie forestière, dressent et révisent les listes des espèces à protéger en raison de leur rareté ou des menaces de leur extinction ».

qu'elles nécessitent des mesures de protection particulière. La protection des espèces floristiques demeure par conséquent une priorité (26).

TABLEAU 2
Liste des aires protégées actuelles

<i>Aires</i>	<i>Année de création</i>	<i>Superficie (en ha)</i>	<i>Autre statut (R.=réserve)</i>
1. Parc National d'Odzala	1935/1940	126 600	R. de la biosphère R. naturelle intégrale
2. Réserve de faune de la léfini	1951	650 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
3. Réserve de faune de la Lékoli-Pandaka	1955	68 200	R. totale de faune R. naturelle de faune
4. Réserve de faune du Mont Fouari	1958	15 600	R. totale de faune R. naturelle de faune
5. Réserve de faune de la Nyanga Nord	1958	7 700	R. totale de faune R. naturelle de faune
6. Réserve de faune de la Tsoulou	1963	30 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
7. Réserve de faune de Conkouati	1980	300 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
8. Domaine de chasse de M'Boko	1955	90 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
9. Domaine de chasse du Mont Mavoumbou	1958	42 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
10. Domaine de chasse de la Nyanga sud	1958	23 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
11. Réserve de la biosphère de Dimonika (Mayombe)	1988	136 000	R. naturelle intégrale
12. Parc national de Nouabale-Nkoki	1993		
TOTAL :		1 875 692	

(26) Cet objectif doit être distingué de la protection de certains arbres assurée par le code forestier (article 12.1 de la loi n° 32/82) : sont protégés des espèces de valeur commerciale et des espèces pouvant apporter les fruits ou les noix servant de nourriture pour la faune sauvage. Il s'agit du Limba, de l'Okoumé, du Sapelli, du Sipo, de l'acajou du Cossipo, du Tiama et de l'Ayous, du Doussi, de l'Irobo et du Kokrocu. La protection ici assurée n'est pas destinée à maintenir la diversité écologique.

4. – DROITS FONCIERS, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

A. – *L'irréductible question foncière*

La question foncière apparaît comme un défi majeur que devront relever les pouvoirs publics. La permanence de cette problématique est évidente et, de tout temps, elle a donné lieu à des solutions ambivalentes. Le colonisateur a longtemps hésité entre la reconnaissance et la non-reconnaissance des droits coutumiers, en même temps qu'il instituait le régime de la domanialité publique et de la propriété privée du sol.

La réforme socialiste vient remettre en cause cet édifice et elle affirme la propriété de l'Etat sur le sol et le sous-sol (27). Il ne peut exister de propriété que sur les mises en valeur. Ce principe constitutionnel conduit à l'adoption de la loi n° 52/83 portant code domanial et foncier. Cependant, les nouveaux principes consacrant l'appropriation publique sont demeurés lettre morte. Ils n'ont pas débouché sur une pratique conséquente. Bien au contraire, les pratiques antérieures ont prévalu. Ce sont des acteurs privés, propriétaires fonciers, qui ont procédé aux divers lotissements.

Au terme de cette évolution, la Conférence nationale de la Constitution du 15 mars 1992 marque un retour au régime antérieur. Le nouveau texte ne contient plus formellement de référence à la propriété de l'Etat sur le sol. Implicitement, c'est l'expérience socialiste, fort décevante, qui se trouve ainsi condamnée, la logique dans laquelle ce texte s'insère permet d'affirmer que les droits privés coutumiers se trouvent restaurés, dans la mesure où la propriété privée est formellement reconnue. La réforme foncière est en cours et l'abrogation de la loi n° 52/83 est inscrite à l'ordre du jour. Dans les faits, les lotissements privés se poursuivent et les propriétaires fonciers sont ré-établis dans leurs droits.

B. – *Le statut de la forêt*

Le code forestier définit les forêts comme des « terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, d'industrie ou de service, les bois de chauffage ou à charbon, ou des produits accessoires tels que les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, le caoutchouc, la glue, les résines, les gommes, les bambous, les palmiers spon-tanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (28).

Cette diminution exclut du champ d'application du code forestier les terrains cultivés. Leur statut n'est pas précisé dans la législation actuelle et

(27) Article 31 de la Constitution du 24 juin 1973 et article 31 de la Constitution du 8 juillet 1979.

(28) Article 2 de la loi n° 32/82.

cette imprécision ne peut manquer de susciter certaines questions. Le code définit, cependant, le statut de la forêt, qui appartient au domaine privé de l'Etat (29).

*C. – Le statut du sol
et les activités économiques*

Les activités économiques en milieu forestier sont entreprises par des acteurs publics ou privés. Les entreprises d'Etat, à la mode à la fin des années 70, ont réalisé des activités agricoles et pastorales tandis que les personnes privées, seules ou en coopératives sont intervenues dans les mêmes secteurs. Ces interventions se sont déroulées dans le cadre juridique marqué par l'affirmation de la propriété de l'Etat sur le sol et par la persistance des droits coutumiers traditionnels. Des populations se sont comportées en milieu rural et urbain comme si elles étaient les seules et véritables propriétaires du sol. Les pouvoirs publics ont témoigné sur ce point de leur impuissance. Cette réalité a conduit parfois à des excès. La forêt a été en effet écrimée dans les zones de forte concentration humaine, notamment aux abords des villes et sur les principaux axes de communication. Cette dégradation est surtout due aux pratiques culturelles de nature itinérante. Car, malgré l'expérience peu concluante des ranches d'Etat, on peut affirmer que le Congo n'est pas de tradition pastorale. De manière générale, l'élevage est une activité peu développée.

D. – La réforme de la législation agro-foncière

Le projet de réforme de la législation foncière, tirant des leçons de l'expérience passée, comporte des éléments relatifs à l'agro-foncier. Le projet de réforme consiste en un ensemble hiérarchisé de textes coiffés par une loi cadre. Il s'agit d'une loi portant code domanial et foncier, d'une loi relative au régime agro-foncier et d'une loi sur le foncier urbain. Cet ensemble de textes reconnaît et garantit la propriété privée sur les sols et rétablit les droits fonciers coutumiers. Il prévoit la sécurisation des tenures par la délivrance de titres fonciers, ainsi que la mise en place d'organes participatifs de gestion du foncier à tous les niveaux d'élaboration et d'application de la législation (30).

Le principe de la domanialité publique se trouve affirmé. Le projet de loi agro-foncière contient des dispositions plus précises. Il reconnaît, d'une part, les droits coutumiers individuels et collectifs ; d'autre part, il envisage le recensement, l'évaluation et la classification des terres à vocation pastorale en vue de leur affectation à des fins productives. La réflexion est donc

(29) Article 1 de la loi n° 32/82.

(30) J.M. BRETON, *Réforme de la législation agro-foncière au Congo*, F.A.O., février 1994, 36 p.

en cours. Seul l'avenir permettra d'apprécier la justesse des choix qui seront opérés.

5. – LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

A. – *La forêt : un élément de la personnalité du négro-africain*

Le négro-africain vit dans une relation intime avec la nature environnante. Cette proximité demeure présente en zone de forêt. La forêt constitue en effet pour les populations une source d'attraction et de répulsion.

Elle est une source d'attraction car elle fournit à l'homme son alimentation, les matériaux nécessaires à son habitat, ses médicaments, son énergie et parfois son habillement. La forêt est aussi une source de répulsion, car elle est perçue comme le siège des mannes des ancêtres. Elle apparaît comme le domicile des génies. Qu'ils soient bienfaisants ou malfaisants, ceux-ci sont toujours respectés, honorés et craints. Ces croyances débouchent sur l'institution de « forêts sacrées » soustraites aux activités humaines et soumises à des rites particuliers officiés par des initiés. La forêt apparaît, par conséquent, comme une partie de la personnalité de ses habitants. Ce facteur est pris en compte notamment par le code forestier qui prévoit l'existence des droits d'usage, la participation des populations à la procédure de classement d'une forêt et la création de forêts de développement communautaire.

B. – *Les droits d'usage ou la reconnaissance des droits des populations autochtones*

La gestion du domaine forestier par l'Etat se déroule selon diverses modalités. Certains espaces sont soustraits à l'influence humaine et réglementés, tandis que d'autres sont laissés à leur libre jouissance.

Les droits d'usage sont des droits destinés à assurer « la satisfaction des besoins personnels individuels ou collectifs des usagers » (31). Conséquence de la logique qui a présidé à leur institution, les droits d'usage répondent à des conditions particulières. Ils sont réservés aux seuls nationaux (32) et ils s'exercent partout, quelque soit le lieu de résidence du prétendant. Les chantiers forestiers ne sont pas exclus de leur champ d'application et les forestiers ne peuvent s'y opposer ni prétendre à aucune indemnité ou compensation. La seule réserve faite par le code forestier réside dans le respect de la réglementation et de la coutume compatible avec la loi écrite.

(31) Article 12 de la loi n° 32/82 du 7/7/1982.

(32) *Ibidem*.

L'étendue des droits d'usage varie selon la catégorie de la forêt concernée. Le code forestier prévoit deux grandes catégories de forêts : les forêts classées et les forêts protégées. Dans les forêts protégées, les droits d'usage sont libres. Tandis que dans les forêts classées, ils sont strictement réglementés, voire même interdits.

L'exercice des droits d'usage dans les forêts protégées : un principe

La forêt protégée est une forêt qui n'a pas été classée suivant une procédure particulière prévue par le code forestier (33). Dans ce type de forêt, l'exercice des droits d'usage est libre. Les contradictions des textes vont parfois même jusqu'à autoriser les prétendants à exploiter commercialement certains arbres et certains produits de la forêt (34). Toutefois, en cas de forte pression sur certaines espèces, le Ministère des eaux et forêts peut les réglementer ou les interdire.

L'exercice des droits d'usage dans les forêts classées : une exception

L'exercice des droits d'usage dans les forêts classées (35) constitue une exception. Selon les hypothèses, ils sont strictement réglementés ou interdits.

Des conditions restrictives

Dans les forêts classées, les droits d'usage consistent, sauf exception expresse, dans le ramassage du bois mort gisant, la récolte des fruits et des plantes alimentaires, médicinales ou à usage religieux (36). Ces droits s'exercent notamment dans les forêts de production, dans les forêts de protection et dans les réserves naturelles.

Une interdiction permanente

Dans certaines forêts classées et suivant certaines conditions, ces droits d'usage sont strictement interdits. Il s'agit des parcs nationaux, des périmètres de reboisement et des réserves naturelles intégrales (37).

*C. – La participation des populations
à la procédure de classement*

Le code forestier prévoit une procédure de classement des forêts qui fait intervenir directement les populations (38). La population qui réside dans

(33) Article 3 de la loi n° 32/82.

(34) *Ibidem*.

(35) Article 14 de la loi n° 32/82.

(36) *Ibidem*.

(37) Articles 19, 20 de la loi n° 004/74 et article 3 de la loi n° 32/82. Le Ministère des Eaux et Forêts peut cependant accorder des dérogations.

(38) Articles 4, 5, 10 et 11 de la loi n° 32/82.

un espace retenu par le Ministère des eaux et forêts, comme le site d'une forêt classée, est informée du projet de classement. La population réagit au projet dont les coordonnées exactes et les limites sont précisées. Ensuite, un délai de 30 jours s'écoule après le dépôt du projet de classement au chef-lieu de région. A l'issue de cette période, la commission de classement qui se compose notamment des représentants des villages, se réunit. La commission de classement se réunit dans la région où se trouve la forêt à classer. Elle examine, entre autres, les réclamations présentées par les populations. Des oppositions au projet peuvent émaner de prétendants ayant des droits autres que les droits d'usage à faire valoir. La commission de classement tente un règlement à l'amiable. En cas d'échec, le litige est porté devant le tribunal de grande instance.

Ainsi donc, tout au long de la procédure de classement, le code forestier prévoit-il la consultation et l'implication des populations concernées. Cette procédure constitue à n'en pas douter une illustration de la reconnaissance des droits des populations autochtones sur la forêt.

D. – La création de forêts de développement communautaire

Le principe de la création de forêts de développement communautaire est retenu par le code forestier (39). Ces forêts sont destinées à assurer la subsistance des populations qui y résident. Et, selon les besoins de celles-ci, l'Etat pourra entreprendre des programmes de développement économique, notamment de type sylvo-agricoles ou sylvo-pastoraux. Cette disposition du code forestier n'a pas, néanmoins, débouché, sur la création de forêts de développement communautaire.

E. – Conclusion : reconnaissance formelle des droits et exclusion des populations

En conclusion, l'on peut soutenir que la reconnaissance des droits des populations autochtones n'est que formelle. Elle n'a pas débouché sur une psychologie nouvelle de type consensuel dans laquelle la population exercerait des prérogatives vis-à-vis de la forêt et serait aussi soumise à des obligations. Ce consensus aurait dû déboucher sur une gestion plus rationnelle de la forêt. Bien au contraire, l'harmonie a été absente et la gestion de la forêt a été dans certains cas conflictuels.

(39) Article 3 – 6°, de la loi n° 32/82.

ANNEXE

La législation forestière au Congo

1. *Le Code de l'environnement*

- Loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement (articles 1, 11 à 20, 71)

2. *Le Code Forestier*a) *L'exploitation forestière*

- Loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier ;
- Loi n° 32/82 du 7 juillet 1982 portant modification de la loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier ;
- Décret n° 84/910 du 19 octobre 1984 portant application du code forestier.

b) *Les redevances forestières*

- Loi n° 005/74 du 4 janvier 1974 fixant les redevances dues au titre de l'exploitation des ressources forestières ;
- Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983 portant modification à la loi n° 005/74 du 4 janvier 1974.

c) *Le fonds d'aménagement des ressources naturelles*

- Décret n° 76/398 du 23 octobre 1976 fixant les modalités de gestion du Fonds d'aménagement des ressources naturelles.

3. *Le reboisement*a) *Le service national de reboisement*

- Décret n° 89/042 du 21 janvier 1989 portant création, attributions et organisation du service national de reboisement.

b) *L'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (U.A.I.C.)*

- Ordonnance n° 17/78 du 10 mai 1978 portant création de l'Unité d'afforestation industrielle du Congo ;
- Ordonnance n° 04/90 du 31 mars 1990 portant transformation de l'Unité d'afforestation industrielle du Congo en société anonyme.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- BRETON J.M., *Réforme de la législation agro-foncière au Congo*. F.A.O., février 1994, 36 p.
- HECKETSWEILLER P., *Conservation des écosystèmes forestiers du Congo*. I.U.C.N.-C.E.E., Congo, 1990.
- M.E.F. - P.A.F.T., *Rapport du Consultant en conservation des écosystèmes forestiers*, SETZER O. et DZABA-BOUNGOU B., *Ministère de la Coopération*, Paris, R.P.C., Congo, décembre 1990, 149 p.

M.E.F. – P.A.F.T., *Le contexte macro-économique du PAFT-Congo, Rapport provisoire*, MATAMONA M., ORLOWSKI O., 4 juillet 1991, pp. 38-46.

M.E.F. – P.A.F.T., *Rapport de synthèse*, vol. II. Bilan Diagnostic. Stratégies et plan d'action. Annexes, C.T.F.T. Département du C.I.R.A.D., février 1992, 136 p + 67 p. annexes.

La législation forestière en République de Guinée

PAR

MOHAMED LANKAN TRAORE

INGÉNIEUR DES EAUX ET FORÊTS
CHEF DE LA DIVISION : ÉCONOMIE
ET LÉGISLATION FORESTIÈRE

1. – INTRODUCTION

La législation forestière guinéenne a fait l'objet d'une refonte complète qui a abouti, en 1989, par l'adoption d'un nouveau code forestier et de son décret d'application (1). Basés sur les choix de politique forestière définis par le Gouvernement, ces textes sont inspirés par le souci de trouver une série d'équilibre entre les divers intérêts en présence, qu'ils ont essayé de mettre en balance de façon équitable. Ainsi ont-ils cherché à atteindre la juste mesure entre la souplesse et la contrainte, entre les droits et les devoirs, entre la conservation et l'exploitation, entre l'action publique et l'initiative privée, entre l'encadrement administratif et l'initiative populaire, etc.

Cette recherche de l'équilibre s'est doublée du souci d'adaptation aux réalités de la Guinée, afin de tenir compte, tout à la fois, des données physiques, socio-économiques et juridico-institutionnelles du pays, ainsi que des potentialités et des contraintes du secteur forestier et des projections futures de la politique forestière.

Il est à préciser que la politique forestière ambitionne de réaliser un certain nombre d'objectifs prioritaires dont, notamment, le développement durable du patrimoine forestier, la participation active des populations rurales à la gestion des ressources forestières, l'extension et la valorisation de l'espace forestier.

Sur le plan formel, la nouvelle législation forestière se compose essentiellement de deux textes : (i) une ordonnance (portant code forestier) contenant les dispositions fondamentales qui ont valeur de normes supérieures et d'où doivent découler les prescriptions réglementaires ; et (ii) un décret d'appli-

(1) Cette refonte a été conduite avec l'appui technique de la FAO, voir « Législation forestière, Guinée, Rapport final », Rome, FAO (TCP/GUI/6652), 1989.

cation spécifiant les modalités concrètes de mise en œuvre des grands principes énoncés par le code.

Il va de soi que les deux textes sont complémentaires et liés : les règles applicables à la plupart des matières couvertes par l'un et par l'autre doivent être puisées en général aussi bien dans l'ordonnance que dans le décret, celui-ci précisant celle-là sur de nombreux points. Ainsi est assurée une relative flexibilité de la législation forestière, en ce sens que les amendements nécessaires peuvent être assez aisément apportés au décret selon une procédure simplifiée, mais sans que les principes de base consacrés par l'ordonnance puissent être remis en cause à tout moment. De la sorte, stabilité et adaptabilité vont de pair.

Dans ce cadre, afin de mieux adapter la législation forestière à l'évolution politique et socio-économique du pays, plusieurs textes ont été pris depuis 1989 ou sont en voie de l'être, soit pour compléter, soit pour modifier les deux textes de base.

La présente étude portera sur l'ensemble de ces textes destinés à assurer une gestion durable des ressources forestières dans la séquence suivante : la politique forestière ; les institutions nationales de gestion des forêts ; les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts ; les instruments d'aménagement et de protection ; les droits fonciers, problèmes agro-forestiers et protection des forêts ; les droits des populations autochtones et les forêts ; la recherche, la constatation et la répression des infractions à la législation forestière.

2. – LA POLITIQUE FORESTIÈRE

La planification forestière constitue une dimension importante du développement durable du secteur forestier. Aussi, l'ordonnance lui consacre-t-elle plusieurs dispositions, afin de marquer l'utilité qu'elle revêt au regard de la protection et de la valorisation du patrimoine forestier. A ce titre, il est spécifié que les forêts guinéennes sont un bien d'intérêt national, dont la conservation et le développement doivent être assurés au moyen d'une gestion rationnelle et équilibrée, à même de garantir la satisfaction des besoins socio-économiques des générations présentes et futures, ainsi que la préservation du milieu naturel.

Dans cette perspective, il est institué une politique forestière, dont la définition incombe au Gouvernement, sur proposition du ministre chargé des forêts. Cette politique est matérialisée par l'établissement d'un plan forestier national, que le Président de la République approuve par décret afin de lui conférer toute l'autorité voulue. Le plan, qui est révisable tous les dix ans, comporte une série d'indications destinées à organiser et à orienter les activités forestières et qui ont trait, notamment, à l'évaluation de l'état des res-

sources forestières et des besoins en produits forestiers, à la formation et au recrutement des agents forestiers, à la protection et à la mise en valeur des forêts, aux aménagements et traitements sylvicoles, etc.

Par ailleurs, afin de tenir compte de la diversité caractérisant les forêts guinéennes, est envisagée la possibilité d'établir des plans forestiers régionaux et préfectoraux au niveau des quatre régions naturelles et des trente trois préfectures du pays. Sous réserve qu'ils doivent refléter les spécificités des régions et des préfectures, les plans régionaux et préfectoraux sont soumis aux mêmes règles que celles concernant le plan national. Enfin, afin de veiller à la bonne exécution de ces instruments de la planification forestière, des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans forestiers, doivent être présentés annuellement au Président de la République.

De surcroît, en vue de promouvoir une meilleure prise de conscience de l'importance socio-économique du secteur forestier par tout un chacun (techniciens, exploitants, utilisateurs, citoyens), le ministre responsable des forêts est chargé, en collaboration avec ses collègues concernés, de définir des programmes d'enseignement et de recherche, de vulgarisation et de sensibilisation, de formation et de recyclage en matière forestière. Il lui appartient également de promouvoir une plus grande participation des populations rurales aux actions de protection et de développement des forêts guinéennes.

Concrètement, le pays dispose depuis 1990 d'une politique forestière et d'un plan d'action forestier national. Ces documents, adoptés par le décret n° 56 du 5 février 1990, sont le fruit d'un travail ayant impliqué les différents acteurs de développement (administrations, privés, ONG, associations, collectivités rurales, etc.) constitués en onze équipes thématiques sectorielles, à savoir : bois-énergie, bois d'œuvre, foresterie rurale en zone sèche, foresterie rurale en zone forestière et ex-forestière, mise en valeur de la mangrove, industries du bois et produits dérivés, environnement, législation forestière, moyens humains, macro-économie et programmation, recyclage et formation.

Les objectifs du plan forestier national sont présentés en six volets : (1) reconnaître le caractère patrimonial des ressources forestières ; (2) asseoir le domaine forestier permanent ; (3) garantir la fourniture durable du maximum de biens et services à tous les citoyens ; (4) développer l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits ; (5) associer la population toute entière au plan forestier national ; (6) mettre en œuvre les instruments indispensables de la politique forestière.

Pour atteindre ces objectifs, une stratégie générale sur vingt cinq ans a été définie à travers six champs d'action : (1) renforcer les institutions et mécanismes ; (2) agir sur les facteurs fondamentaux de l'évolution des ressources naturelles ; (3) mobiliser plus, produire mieux ; (4) augmenter les

ressources ; (5) faire participer l'ensemble de la population ; (6) préparer l'avenir. Ces grandes orientations ont été précisées pour une première tranche de mise en œuvre de six ans. Celle-ci constitue un cadre de référence qui permet de guider l'orientation des financements et le programme de travail.

Ce cadre de référence présente des priorités dans une série de sous-programmes articulés par champ d'action et par région géographique. Ainsi, il existe présentement quatre grands programmes : (1) le Schéma directeur d'aménagement de la mangrove (SDAM) ; (2) le Programme d'aménagement intégré du Massif du Fouta Djallon ; (3) le Programme régional d'aménagement des bassins versants du Haut Niger et de la Haute Gambie ; (4) le Programme de gestion des ressources forestières de la Guinée forestière. A l'intérieur de ces programmes, trente neuf opérations ont été exécutées ou sont en voie de l'être.

3. — LES INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

L'organisation des institutions forestières est une question d'ordre administratif qui relève essentiellement du pouvoir réglementaire. Aussi, n'est-elle pas traitée de façon détaillée par le code forestier. S'agissant de la mise en œuvre de la politique forestière, de la structure et du fonctionnement de l'administration forestière, il est simplement fait renvoi aux textes pertinents les concernant. Toutefois, les principales attributions du service forestier sont rappelées en termes généraux, car il importe que les responsabilités de ce dernier aient une assise légale bien établie.

Il convient de souligner à cet égard que, en plus des compétences traditionnellement dévolues aux administrations forestières telles que la gestion des forêts, l'assistance technique ou la « police forestière », d'autres attributions ont été prévues, notamment : (i) la lutte contre les feux de brousse, étant donnée leur gravité particulière en Guinée ; et (ii) la sauvegarde du patrimoine génétique forestier, tâche peu commune jusqu'à présent mais dont la nécessité est désormais reconnue.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Forêts (MAEF) est le département en charge de la gestion des ressources forestières et ce à travers la Direction nationale des Forêts et de la Faune (DNFF) et l'Office guinéen du Bois (OGUIB). Le MAEF a pour mission de concevoir, d'élaborer, de promouvoir, de coordonner et de contrôler la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines de son ressort.

A cet effet, il est particulièrement chargé, entre autres : (i) de mettre en œuvre dans son domaine de compétence la politique de désengagement de l'Etat en matière de production et de commercialisation en faveur du sec-

teur privé ; (ii) de favoriser l'émergence de groupements de producteurs capables de prendre en charge les fonctions économiques liées au développement ; (iii) de participer aux réflexions relatives aux méthodologies d'intervention, à la réglementation et à l'établissement des normes techniques dans les domaines de compétence du ministère ; (iv) de lutter contre l'érosion et les feux de brousse et d'assurer la conservation des sols ; (v) de protéger, d'aménager et de reconstituer les forêts ; (vi) de protéger et d'exploiter rationnellement la faune.

La DNFF, quant à elle, a pour mission l'élaboration des éléments de la politique, la réglementation et les programmes d'action du département dans les domaines des forêts et de la faune et de suivre leur exécution. A ce titre, elle est particulièrement chargée : (i) d'assurer la coordination et le contrôle technique des services déconcentrés territoriaux et rattachés des forêts et de la faune ; (ii) de défendre et de restaurer les sols ; (iii) de conserver les eaux et les sols ; (iv) de lutter contre l'érosion et les feux de brousse ; (v) de protéger, d'aménager, de reconstituer les forêts, parcs et réserves et de contrôler leur exploitation ; (vi) de protéger la faune et contrôler son exploitation ; (vii) de promouvoir la création et l'entretien des espaces verts ; (viii) d'assurer l'expérimentation forestière.

Dans ces domaines, elle coordonne les actions d'aménagement des bassins versants de lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification. En outre, elle gère pour le compte de l'Etat le patrimoine naturel national et assume les missions de police en matière de forêt, de feux de brousse et de faune.

Sur le plan de l'organisation, la DNFF comprend six divisions de trois sections chacune : (i) planification et programme (Sections projets et programmes ; planification ; information et publication) ; (ii) aménagement des forêts (Sections inventaires et classement des forêts, aménagement des forêts et schémas directeurs forestiers ; sylviculture) ; (iii) reboisement et expérimentation forestière (Section études de base ; reboisement ; expérimentation forestière) ; (iv) faune et protection de la nature (Sections protection de la Nature ; chasse et aires protégées ; espaces verts et jardins botaniques) ; (v) foresterie rurale (Sections animation ; bois énergie, bois de service et produits accessoires ; défense et restructuration des sols, conservation des eaux et du sol) ; (vi) économie et législation forestière (Sections économie ; législation et production forestière).

La DNFF a sous sa tutelle des services rattachés et des services déconcentrés au niveau des préfectures et sous-préfectures.

De son côté, l'OGUIB a pour mission la collecte des éléments et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines de la préservation, de la transformation industrielle, de la commercialisation et de l'utilisation du bois et dérivés. A ce titre, il est particulièrement chargé : (i) d'élaborer la réglementation dans ces domaines et de suivre son application au

niveau des personnes physiques et morales ; (ii) d'assurer la promotion, l'organisation et l'amélioration des activités de préservation, de commercialisation, d'utilisation du bois et ses dérivés, ainsi que le suivi et l'organisation des professionnels du bois.

Pour accomplir sa mission, l'OGUIB comprend : (i) trois Divisions techniques : appui technique avec trois Sections (assistance technique innovation ; technologie-normalisation ; recherche-formation appliquée) ; économie des produits avec deux Sections (planification-étude-programme ; réglementation-contrôle) ; finances et marketing avec trois Sections (marketing ; promotion ; finances) ; (ii) trois Services d'appui : secrétariat ; cellule administrative et financière ; information – documentation ; (iii) des services déconcentrés : bureaux préfectoraux ; unités de transformation du bois et dérivés.

4. – LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Ce point sera abordé à travers les dispositions relatives au reboisement et au Fonds forestier national.

4.1. – *Le reboisement*

Le reboisement doit être stimulé par tous les moyens appropriés, car il est capital non seulement pour le maintien des équilibres écologiques du pays, mais encore pour la satisfaction des besoins croissants de la population en produits ligneux. A cet effet, le service forestier est chargé de mettre en place un réseau de pépinières à même d'assurer la reproduction des essences forestières nécessaires au reboisement.

Celui-ci bénéficie en outre d'un soutien financier particulier, par le biais notamment des ressources qui peuvent être allouées par le Fonds forestier national. Enfin, chacun des acteurs sociaux concernés est appelé à y contribuer, qu'il s'agisse des agents forestiers ou des autorités locales, des opérateurs privés ou des populations rurales. Dans ce cadre, un vaste programme de reboisement est entrepris à travers les projets de reboisement villageois et l'aménagement des bassins versants (plantations privées individuelles ou collectives, haies vives, reboisement des points d'eau et têtes de sources, etc.). Dans ces programmes, outre l'encadrement technique, le petit matériel, les intrants et, parfois, même les plants sont gratuitement fournis aux intéressés. En outre, les plantations privées sont exonérées de tous impôts et taxes pendant les dix premières années.

4.2. – *Le Fonds forestier national*

Afin d'accroître les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la politique forestière, le législateur a institué un Fonds forestier national

(FFN), conçu spécialement pour renforcer les capacités financières du service forestier. Il s'agit d'un fonds d'affectation spéciale dont les recettes sont destinées au financement d'activités sylvicoles : création et entretien de pépinières ; prêts et subventions aux collectivités décentralisées ; lutte contre les feux de brousse ; recherche et expérimentation forestière ; formation et vulgarisation forestière, etc.

Les ressources du FFN proviennent de toutes sortes de revenus générés par les activités forestières, qu'elles soient licites (produits de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat, des taxes et redevances forestières, des prestations de service par l'administration forestière, bénéfices nets des entreprises publiques de transformation du bois, crédits ou dotations alloués par l'Etat ou les institutions internationales de coopération, emprunts et subventions obtenus par l'Etat au profit du Fonds, etc.) ou qu'elles soient illicites (produits des amendes et transactions, des ventes d'objets ou de produits saisis ou confisqués).

5. — LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

L'exploitation des forêts, la protection des forêts et la lutte contre les feux de brousse seront examinés dans ce chapitre.

5.1. — *L'exploitation des forêts*

Les règles applicables en la matière présentent des similitudes et des divergences selon que les forêts concernées sont classées ou ne le sont pas, selon aussi qu'elles font partie du domaine de l'Etat, ou de celui des collectivités ou qu'elles sont des forêts privées.

* Pour ce qui est des forêts de l'Etat, leur exploitation peut se faire soit en régie directe par l'administration forestière, soit en vertu d'un contrat ou d'un permis de gestion forestière. Dans le premier cas, ce sont les agents forestiers qui se chargent eux-mêmes de la coupe des arbres et de leur débarquement. Dans le second, l'exploitation est confiée à des tiers, une personne privée pour le contrat et un établissement public pour le permis, moyennant des contrats ou des permis qui déterminent les obligations respectives, durée et modalités de l'exécution, sanctions en cas d'inexécution, etc.

En toute hypothèse, régie, contrat ou permis, l'exploitant doit se conformer aux prescriptions des plans d'aménagement forestier (PAF), dont l'institution par le législateur de 1989 constitue une innovation importante. Le PAF tend effectivement à rationaliser la gestion des forêts, en conciliant les intérêts de la production et ceux de la protection. Il contient à cette fin, pour chaque unité aménagée, le tracé du parcellaire, l'implantation des infrastructures, la localisation des zones de protection, le programme de

reboisement, les possibilités annuelles de coupe, etc. Le PAF est en outre sujet à révisions périodiques afin de l'adapter aux éventuelles conditions nouvelles de l'unité aménagée.

* Quant aux forêts des collectivités, leur exploitation peut être effectuée selon trois modalités : en plus de la voie contractuelle et de la gestion par le service forestier déjà évoquées à propos du domaine de l'Etat, il va de soi que la collectivité concernée peut s'en charger elle-même. Quelle que soit la forme d'exploitation choisie, celle-ci devra là aussi obéir aux prescriptions du PAF correspondant, que la collectivité est tenue de mettre au point, éventuellement avec le concours de l'administration forestière. Cette dernière doit d'ailleurs prêter son assistance aux collectivités qui la requièrent pour, notamment, l'exécution de travaux forestiers ou la fourniture de conseils techniques, comme elle doit exercer un contrôle sur les exploitations forestières des collectivités.

Le produit de ces exploitations revient aux collectivités concernées, leur procurant ainsi des ressources qu'elles peuvent réutiliser pour les besoins non seulement de leur développement en général, mais aussi de la mise en valeur de leur domaine forestier en particulier. Si les collectivités décident de confier l'exploitation de portions de leurs forêts à des tiers, elles passent avec eux des contrats de gestion forestière, à peu près dans les mêmes conditions que l'Administration forestière pour ce qui concerne les unités d'aménagement du domaine de l'Etat. De tels contrats doivent néanmoins être approuvés par le ministre chargé des forêts et être exécutés sous le contrôle du service forestier.

* L'exploitation des forêts sur terrains privés n'est soumise à aucun permis. Une simple déclaration est exigée indiquant notamment l'identité complète de l'exploitant, l'emplacement et la superficie de la plantation, la nature et la quantité des essences à exploiter et la durée prévue pour l'exploitation.

Toutefois, cette exploitation sur terrains privés est soumise à réglementation par le ministre chargé des forêts si elle porte sur une superficie de plus de cinquante hectares, si elle se situe sur une forte pente, si elle est proche de têtes de sources ou si elle est susceptible de compromettre dangereusement l'équilibre écologique.

* Outre ces dispositions se rapportant à chaque type de domaine forestier, il est des règles communes de gestion qui s'appliquent indifféremment à tout terrain forestier et qui concernent notamment les divers permis (de coupe, bordereau de route, fiche de dépôt) dont la délivrance est requise pour maîtriser l'exploitation et éviter les abattages excessifs ou clandestins. Le permis de coupe est en pratique celui qui permet, en amont de l'exploitation, d'exercer le contrôle le plus effectif des prélèvements sur la forêt.

Aussi est-il, sauf exceptions, exigé pour toute coupe d'arbre. Le transport et le stockage des produits ligneux sont également subordonnés à l'obten-

tion des autorisations correspondantes, celles-ci pouvant éventuellement servir à renforcer le contrôle de l'exploitation, en aval de l'opération de coupe.

5.2. – *Protection des forêts*

Parallèlement à leur exploitation, la seconde dimension importante de la gestion des forêts est celle de leur protection à laquelle le législateur a été également attentif, en lui consacrant toute une série de dispositions.

* La première d'entre elles pose d'emblée une obligation générale de sauvegarde des ressources forestières, consistant à les protéger contre toute forme de dégradation ou de destruction, qu'elle soit due à la surexploitation, au surpâturage, aux incendies et brûlis, ou aux défrichements abusifs, aux maladies et à l'introduction d'espèces inadaptées. Cette prescription de nature incitative est complétée par des dispositions plus spécifiques relatives à des actions concrètes de protection, dont la mise en œuvre incombe tantôt à l'administration forestière ou aux collectivités décentralisées, tantôt aux bénéficiaires de contrats de gestion forestière ou même à des simples particuliers.

* C'est ainsi que le service forestier est habilité à prendre toutes mesures nécessaires pour la fixation des sols en pente afin de lutter contre l'érosion, pour la protection des terres et des ouvrages contre l'érosion, pour la protection des sources et des cours d'eau, etc. De surcroît, ces mesures de sauvegarde sont renforcées par certains interdits, comme le déplacement ou l'enlèvement des bornes servant à délimiter le domaine forestier, la dégradation des terrains domaniaux, l'enlèvement de souches ou d'arbres, le pâturage illicite, l'exercice de droits d'usage non autorisés, etc. En raison de leurs impacts préjudiciables sur les forêts, les défrichements sont subordonnés à l'obtention d'une autorisation préalable. Celle-ci est en principe refusée chaque fois que le défrichement envisagé est susceptible de nuire aux intérêts socio-économiques des populations affectées ou de compromettre l'équilibre écologique du milieu naturel. De plus, afin de minimiser la réduction des espèces forestières, tout défrichement doit être accompagné d'un reboisement.

* Une autre forme de conservation consiste à assurer une protection renforcée d'espèces ou d'espaces qui, du fait de leur rareté ou de leur fragilité, méritent des soins plus attentifs. C'est le cas de toute une liste d'espèces forestières de valeur, dont la sauvegarde s'impose pour les raisons à la fois sylvicoles et génétiques, et dont l'exploitation est strictement limitée. C'est aussi le cas des parcs nationaux et des réserves naturelles, aires spécialement protégées, auxquelles cependant la législation forestière ne consacre qu'un seul article, tout en renvoyant, pour le détail de leur réglementation, aux textes spécifiques les concernant.

* Il est par ailleurs des dispositions protectrices ayant trait aux opérations de recherche et d'exploitation minières, ainsi qu'aux travaux d'infrastructures, comme la construction des routes, qui sont entrepris en forêt. En vue de limiter leurs impacts négatifs, leur réalisation est soumise à autorisation et, le cas échéant, à l'obtention d'un permis de coupe ou de défrichement. Ces prescriptions ne sont pas novatrices : elles viennent plutôt compléter celles déjà édictées par d'autres textes (code minier, code de l'environnement), en habilitant le service forestier à exercer sur ces opérations et travaux un contrôle supplémentaire.

5.3. – *Lutte contre les feux de brousse*

Celle-ci fait également l'objet de nombreuses dispositions, édictées essentiellement par la législation forestière, mais que l'on retrouve aussi dans d'autres textes (code de l'environnement, code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse, notamment). Tout d'abord, les feux sont complètement interdits pour la pratique de la chasse, leur usage n'étant nullement justifié en pareil cas. Ensuite, là où ils ne peuvent être totalement évités, ils sont réglementés de façon limitative. Ainsi en va-t-il des mises à feu à des fins agricoles, pastorales ou de débroussaillage, qui ne peuvent être pratiquées que si toutes les précautions nécessaires sont prises. En particulier, on ne peut y procéder que de jour, par temps calme et seulement à certaines périodes de l'année, et seulement après avoir délimité les surfaces à incendier et s'être assuré que la population avoisinante se tient prête à intervenir en cas de besoin pour éviter la propagation du feu.

6. – LES DROITS FONCIERS, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

Selon la législation forestière guinéenne, le domaine forestier est constitué par les terrains forestiers qui, soit sont couverts d'une végétation non agricole, soit nécessitent des aménagements, en particulier des reboisements, aux fins de conservation du milieu naturel ou d'accroissement de la production forestière.

Ainsi conçu, le domaine forestier se subdivise en : (i) domaine forestier de l'Etat, constitué par les terrains forestiers appartenant à l'Etat et classés à son profit ; (ii) domaine forestier des collectivités décentralisées, constitué par les terrains forestiers leur appartenant et classés à leur nom ; (iii) domaine forestier des privés constitué par les terrains privés portant une couverture forestière ; et (iv) domaine forestier non classé, constitué par tous les terrains forestiers non encore classés. A côté des forêts de l'Etat, sont donc prévues les forêts des collectivités et des privés, et cela tant dans la

logique du processus actuel de décentralisation et de libéralisation des initiatives privées que dans l'optique de l'existence traditionnelle de forêts communautaires.

Toutefois, il y a lieu de préciser que la législation forestière ne se prononce pas sur le statut foncier des terrains forestiers, laissant cette question au code foncier et domanial.

Qu'elles soient entre les mains de l'Etat ou des collectivités, les forêts doivent en principe être classées, quoique de façon très progressive. La formalité du classement, pour être contraignante n'est pas moins essentielle, à double titre : d'une part, elle garantit une délimitation précise des forêts ; de l'autre, elle permet de distinguer, parmi les forêts classées, entre celles qui le sont au profit de l'Etat et celles qui le seront au nom des collectivités décentralisées (puis entre les forêts de ces dernières elles-mêmes). C'est pourquoi le classement fait l'objet d'une série de dispositions assez détaillées.

La procédure à suivre pour l'effectuer diffère en fonction de la nature du domaine concerné. Alors qu'un arrêté suffit pour classer un terrain dans le domaine forestier d'une collectivité, un décret est nécessaire pour procéder à un classement dans le domaine forestier de l'Etat (le décret étant censé assurer un plus grand respect de la mesure de classement pour des terrains qu'il importe de protéger plus que d'autres contre les empiétements).

Le décret et l'arrêté de classement doivent mentionner, en particulier, la superficie et les limites du terrain classé, ses affectations forestières principales ou exclusives, parcelles bénéficiant d'une protection spéciale, etc. D'autres dispositions traitent par ailleurs des diverses étapes de la procédure de classement, de la composition et du fonctionnement des commissions de classement, etc.

Pour formaliste qu'il soit, le classement n'est pas immuable. Des considérations d'intérêt général (construction de routes, exploitation de mines, etc.) peuvent conduire à le modifier, voire même à le supprimer. C'est pourquoi le législateur permet de recourir, en cas de nécessité, au déclassement ou à la révision de classement. Mais comme ces mesures se font généralement aux dépens des forêts, elles sont soumises à un formalisme aussi rigoureux que celui qui est prévu pour le classement, auquel s'ajoute une précaution supplémentaire : l'obligation d'évaluer l'impact écologique prévisible du déclassement ou de la révision.

Enfin, le législateur a institué un nouvel outil d'identification des forêts, le cadastre forestier, où devront être consignés les décrets et arrêtés de classement, de déclassement, de révision, ainsi que les contrats de gestion forestière. L'établissement de ce cadastre, dont les mentions sont complémentaires des opérations de signalisation matérielle devant être exécutées sur le terrain à la suite de tout classement, servira ainsi à connaître de manière plus précise l'étendue et la consistance du patrimoine forestier et, partant, à mieux maîtriser sa gestion.

7. — LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

Pratiqués hier comme aujourd'hui, les droits des populations autochtones, couramment appelés droits d'usage, sont reconnus sans ambiguïté par le code forestier, Mais leur exercice est conçu d'une manière équilibrée, qui tient compte aussi bien des besoins légitimes des usagers que de l'indispensable sauvegarde des forêts.

C'est ainsi que la jouissance de ces droits, tout en étant libre et gratuite, ne profite qu'aux populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier, et uniquement pour la couverture de leurs besoins domestiques et familiaux.

Les droits d'usage ne peuvent donc pas donner lieu à des transactions commerciales, pas plus qu'ils ne sont cessibles à des tiers. Les prérogatives des usagers sont elles-mêmes limitées : seul le bois mort peut être ramassé, la coupe n'étant permise que pour la satisfaction des besoins personnels ; le pâturage en forêt n'est par ailleurs possible que là où la loi l'autorise ; enfin, l'exercice des droits d'usage est beaucoup plus restreint, voire totalement exclu dans certains espaces spécialement protégés, tels les parcs nationaux, les réserves naturelles ou les périmètres de reboisement.

Par ailleurs, une partie des recettes issues de l'exploitation forestière du domaine forestier non classé (40 %) est versée au compte du budget des collectivités environnantes.

Enfin, des forêts villageoises peuvent être créées dans les petits massifs forestiers dans les terroirs villageois.

8. — LA RECHERCHE, LA CONSTATATION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS À LA LÉGISLATION FORESTIÈRE

Les dispositions du code relatives à la police forestière traitent, d'une part, de la procédure à suivre pour engager le processus répressif, de l'autre, des sanctions applicables aux infractions forestières. Sur le plan procédural, la recherche et la constatation des infractions incombent, outre les membres de la police judiciaire, aux agents forestiers assermentés. Ceux-ci sont habilités à interpeller les personnes, à s'assurer de leur identité, à contrôler les documents administratifs (comme les permis), à effectuer les perquisitions et des saisies et à dresser des procès verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire de leurs énonciations. Ils peuvent en outre exercer les poursuites, là aussi conjointement avec les organes juridictionnels de droit commun, et ils disposent à cet égard du pouvoir de consentir des transactions au nom de l'Etat.

Quant aux sanctions pénales, sans être excessivement rigoureuses, elles semblent néanmoins assez dissuasives. Par exemple, pour les délits tels que la coupe ou le défrichement illicites, l'amende encourue est égale au double de la taxe impayée ou de la valeur des produits prélevés. Par ailleurs, la plupart des infractions sont en principe assorties de peines d'emprisonnement et/ou d'amende, le juge ayant la latitude de prononcer l'une ou l'autre, ou de les cumuler, compte tenu des circonstances particulières de chaque espèce. Il n'est fait exception à cette alternative que pour les agissements manifestement anti-sociaux, à savoir dans les cas de feux de brousse intentionnels, dont les auteurs s'exposent aux deux types de sanctions cumulées, sans possibilité d'option pour le juge. Inversement, pour certains délits sociologiquement bénins, comme en matière de droits d'usage forestiers, la seule peine encourue est celle de l'amende.

Outre les peines principales que sont l'emprisonnement et l'amende, des peines accessoires sont également prévues, comme la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction ou l'exclusion du bénéfice des contrats de gestion forestière, sanctions devant frapper les récidivistes. Enfin, le législateur a introduit des innovations consistant, entre autres, à obliger les auteurs de dommages à restaurer les parcelles affectées ou à permettre aux condamnés insolvables de se libérer de leurs amendes moyennant des prestations en nature (ces peines de substitution se traduisant par l'exécution de travaux d'intérêt forestier).

ANNEXE

Textes relatifs aux forêts

1. *Textes en vigueur*

- Ordonnance n° 081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Ordonnance n° 097/PRG/SGG/90 du 28 novembre 1990 complétant certaines dispositions du Code forestier ;
- Loi L/93/004/CTRN du 11 mars 1993 rectifiant et complétant les articles 52 et 54 de l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Décret n° 120/PRG/SGG/89 du 14 juin 1989 portant réglementation de la profession d'exploitant forestier ;
- Décret n° 160/PRG/SGG/89 du 2 septembre 1989 portant réglementation des industries du bois ;
- Décret n° 216/PRG/SGG/89 du 23 novembre 1989 portant attributions et organisation de l'Office guinéen du Bois ;
- Décret n° 227/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier ;
- Décret n° 056/PRG/SGG/90 du 5 février 1990 pris en application du Code forestier, portant approbation de la politique et du plan d'action forestier national ;
- Décret n° 237/PRG/SGG/90 du 28 novembre 1990 complétant et rectifiant certaines dispositions du décret 227 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier ;
- Décret n° 032/PRG/SGG du 18 février 1993 rectifiant et complétant les articles 47, 48, 49 et 50 du décret n° 227 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier ;
- Décret D/93/110 du 10 juin 1993, portant composition, organisation et fonctionnement des organes du Fonds forestier national ;
- Décret D/93/200 du 15 octobre 1993, rectifiant l'article 7 du décret D/93/110 du 10 juin 1993 portant composition, organisation et fonctionnement des organes du Fonds forestier national ;
- Décret n° 94/108/PRG/SGG du 3 novembre 1994 portant attributions et organisation du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts ;
- Arrêté conjoint n° 308/PRG/SGG/89 du 1^{er} février 1989 fixant le cadre organique de l'Office guinéen du Bois ;
- Arrêté conjoint n° 3131/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989 fixant le cadre organique de la Direction nationale des Forêts et Chasse ;
- Arrêté n° 003/MARA/CAB/89 du 30 janvier 1990 d'application du décret réglementant la profession d'exploitant forestier ;
- Arrêté n° 930/MARA/CAB/90 du 26 mars 1990 fixant les attributions et l'organisation de la Direction nationale des Forêts et Chasse ;
- Arrêté n° 015/MARA/CAB/89 du 25 avril 1990 d'application du décret réglementant les industries du bois ;
- Arrêté conjoint A/92/3809/MARA/MPF du 21 septembre 1992 fixant les tarifs des taxes et des redevances forestières et le prix de vente du pin, du gmelina et du teck ;

2. Textes en cours d'approbation

- Loi complétant et modifiant l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Décret d'application de l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Arrêté fixant modalités d'application du Code forestier.
- Arrêté fixant les attributions et l'organisation de la Direction nationale des Forêts et de la Faune.

Rapport national de Madagascar

PAR

HENRI FINOANA

DIRECTEUR DES EAUX ET FORÊTS

ET

GEORGES HENRI RAKOTONARIVO

INGÉNIEUR DES EAUX ET FORÊTS

DIRECTION DES EAUX ET FORÊTS ANTANANARIVO MADAGASCAR

SITUATION GÉNÉRALE

La couverture forestière de Madagascar serait de 12 millions d'hectares, se traduisant par un taux de boisement de 21 %.

Cette surface est constituée par :

- la forêt tropicale humide étalée le long de la côte orientale du pays (6 200 000 ha) ;
- la forêt tropicale sèche, dispersée à l'Ouest et au Nord-Ouest (2 800 000 ha) ;
- le « bush » de la partie Sud de l'île, correspondant à des zones de faible pluviométrie (2 800 000 ha) ;
- les mangroves sur les côtes Ouest et Nord-Ouest (270 000 ha) ;
- les différents reboisements, composés de périmètres de reboisement de l'Etat et des reboisements privés (300 000 ha).

Sur le plan de la biodiversité, Madagascar est reconnu comme l'un des pays les plus riches du monde. Cette richesse tient surtout à son histoire géologique, à la densité de son patrimoine génétique, et à la variété de ses écosystèmes.

En deuxième lieu, la situation des sols malgaches présente un processus de dégradation bien connu. Une grande partie du territoire (77 %) est caractérisée par des bassins versants avec des pentes plus ou moins accentuées. Et les sols sont très érodibles : indice de sensibilité à l'érosion supérieur à celui du continent Africain.

Enfin, concernant les données socio-économiques et culturelles il a été rapporté par le PNUE que la destruction de la forêt tropicale dans le monde s'accroît à un rythme effarant de 14 millions d'hectares par an ; et Mada-

gasgar fait partie des pays qui sont entraînés dans cette spirale de dégradation.

Ce phénomène est dû essentiellement à :

- * la pauvreté,
- * l'explosion démographique,
- * les contingences culturelles,
- * la marginalisation des groupements de population dans les régions forestières.

Ainsi à Madagascar, deux cent mille hectares de forêts disparaissent chaque année à cause des cultures itinérantes (Tavy) et un million deux cent mille hectares de prairies sont chaque année, la proie des incendies et des feux de brousse.

1. – INSTITUTION NATIONALE DE GESTION DES FORÊTS :

1.1. – *La direction des Eaux et Forêts* *a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'Etat* *en matière forestière*

Cette politique forestière repose sur la trilogie suivante :
« *Développer sans détruire, Conserver, Produire* ».

Et la stratégie de mise en œuvre se fonde sur les axes :

- * Approche participative,
- * Intégration des actions (Développement rural intégré),
- * Gestion rationnelle des ressources,
- * Décentralisation.

Dans ce cadre, la Direction des Eaux et Forêts :

- * conçoit les stratégies d'approche à mettre en application pour la réalisation des programmes forestiers nationaux,
- * répartit aux services provinciaux les ressources, les compétences et les pouvoirs de décision (Décentralisation),
- * coordonne les actions à développer afin de répondre aux exigences du plan de développement global,
- * assure le contrôle et le suivi des actions déployées sur le terrain,
- * évalue au niveau national les différents programmes lancés en liaison avec les services décentralisés.

1.2. – *Démembrement de la Direction des Eaux et Forêts :*

La Direction des Eaux et Forêts comporte :

- Quatre Services Centraux et un Projet ;
- * Service du Développement et de la Vulgarisation Forestière (SDVF),

- * Service des Ecosystèmes Forestiers et de la Lutte contre les Feux de Brousse (SEFLFB),
- * Service des Ressources Forestières (SRF),
- * Service d'Appui Technique (SAT),
- * Projet « Gestion et Protection des Forêts » (GPF),
 - Six Services Provinciaux des Eaux et Forêts au niveau des Faritny ;
- * SPEF – 1 Antananarivo,
- * SPEF – 2 Antsiranana,
- * SPEF – 3 Fianarantsoa,
- * SPEF – 4 Mahajanga,
- * SPEF – 5 Toamasina,
- * SPEF – 6 Toliara.

Au niveau central existent 12 Divisions et 6 sections.

Au niveau décentralisé, nous avons 19 Circonscriptions des Eaux et Forêts, 105 Cantonnements Forestiers, 273 Triages Forestiers, 33 Stations Forestières.

1.3. – *Comités interministériels*

a) Le Comité Interministériel de lutte contre les feux de brousse a pour rôle d'élaborer la stratégie de lutte et de suivre sa mise en application. La Direction des Eaux et Forêts est le Chef de file de ce comité.

b) La Commission Tripartite (Eaux et Forêts, Recherche Scientifique et Université) est chargée d'étudier les dossiers de recherche sur la biodiversité et de statuer sur ces dossiers.

1.4. – *L'ANGAP ou Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées* est une association à gestion privatisée, créée pour coordonner et gérer les activités dans les Aires Protégées (Parcs nationaux, Réserves spéciales), sous la supervision de la Direction des Eaux et Forêts.

2. – MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

La Protection des Forêts et des Reboisements pose une problématique difficile à résoudre. D'un côté les besoins immédiats de la population, accentués par la pauvreté chronique, et la facilité relative de se rabattre toujours sur la forêt pour satisfaire ces besoins vitaux, et de l'autre côté, la difficulté de valoriser assez rapidement les reboisements, et alliée à cela l'action des gens pour détruire, sans discernement, la forêt.

Deux sortes de mesures ont été prises :

- celles concernant les reboisements ;
- celles relatives aux forêts naturelles.

a) *Mesures initiatives et fiscales concernant les reboisements*

La politique actuelle de reboisement est définie par le Décret n° 85-072 portant création d'une Opération Nationale d'« Action en Faveur de l'Arbre ».

Cette opération vise trois objectifs principaux :

- 1° La protection des forêts existantes ;
- 2° L'extension des reboisements et des plantations d'arbres en général ;
- 3° Les actions qui concourent à la promotion de l'arbre et du bois.

Toutes personnes physiques ou morales de nationalité malagasy peuvent participer à cette action.

La première mesure incitative est l'appropriation du terrain reboisé.

En outre, des aides et faveurs sont accordées aux personnes physiques ou morales, réalisatrices quand la plantation est faite en zone délimitée.

L'arrêté Interministériel n° 3145/87 en date du 15 juillet 1987 a fixé les modalités d'attribution de ces aides et faveurs.

Les aides que les reboisements peuvent recevoir consistent en :

- assistance technique dans la réalisation des différentes phases des travaux de reboisement ;
- fourniture de semences, de produits phytosanitaires et de petits matériels ;
- aides financières.

Tandis que les faveurs consistent en :

- appropriation des produits réalisés ;
- appropriation définitive du terrain reboisé ;
- exonération d'impôts et taxes fonciers sur les parcelles incluses dans la ZODAFARB (Zones Délimitées pour l'Action en Faveur de l'Arbre) jusqu'à la période de l'exploitation du reboisement, période matérialisée par la première coupe.

b) *Mesures incitatives relatives aux forêts naturelles*

L'ANGAP ou Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées, qui perçoit les droits d'entrée dans ces Aires Protégées, avait décidé que 50 % de ces droits d'entrée seront attribués aux communautés des zones périphériques des Aires Protégées. En effet, l'ANGAP a pensé que pour motiver les populations riveraines aux Aires Protégées à devenir des partenaires de la Conservation des Forêts, il faut qu'elles ressentent les retombées bénéfiques de ces Aires Protégées.

Ainsi, le développement écotouristique doit créer des motivations socio-économiques par la mise en œuvre d'activités répondant aux besoins de la population de ces zones périphériques, et non contradictoires aux objectifs de Conservation et de Protection des Forêts.

c) *Les taxes, redevances et recettes forestières* sont versées dans un Fonds Forestier National à la Direction des Eaux et Forêts, et servent à la remise en place de la forêt exploitée, et à son entretien.

3. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

La situation du secteur forestier devient critique de jour en jour.

La couverture forestière s'amenuise de façon inexorable : 150 000 à 200 000 ha de forêts disparaissent chaque année sous l'action de défrichements effectués de manières variées, et les feux de brousses attaquent environ 1 000 000 d'ha par an.

L'approvisionnement en bois de service et en combustibles domestiques devient de plus en plus difficile et coûteux.

Ce déboisement est ainsi le principal facteur de la dégradation de l'environnement, avec des conséquences graves sur l'écosystème naturel :

- Erosion du sol, avec perte de la couche arable sur les hautes terres ;
- Réduction de la couverture du sol et perte de la fertilité dans les régions sèches de l'Ouest ;
- Destruction de la forêt tropicale humide de la Côte-Est.

Pour répondre à ces problèmes de plus en plus dramatiques, le département forestier avait élaboré une politique du département, qui définissait les lignes générales de la politique du Gouvernement comme matière de foresterie, et qui, bien que réajustée au fur et à mesure des circonstances, garde toujours une ligne directrice basée sur la Conservation et la Protection.

3.1. – *Plans d'aménagement*

Déjà en 1957, l'arrêté n° 25-SE/FOR/CG relatif à la Protection des forêts à Madagascar, avait mis en place le plan d'aménagement des forêts, avec la détermination et les procédures de classement des forêts à protéger de l'Etat et des particuliers, la réglementation et le contrôle des mises à feu pour le renouvellement des pâturages, la lutte contre les feux sauvages, les droits d'usage des collectivités coutumières, les exploitations à caractères commerciaux, la répression des infractions.

Cet arrêté n° 25/SE/FOR/CG du 14 janvier 1957 avait servi de base à toute la législation forestière de la République Malgache à partir de 1960.

Actuellement, la politique Forestière s'attache à :

- chercher à équilibrer la répartition du couvert forestier à travers le territoire national ;

- s'efforcer de passer progressivement d'un taux de boisement de 21 à 50 % ;
- promouvoir l'extension des écosystèmes locaux et régionaux en vue d'assurer un réseau de microclimats favorables à la stabilisation du climat général de l'île ;
- maintenir les espaces vulnérables en particulier le réseau national de bassins versants, à l'abri de l'érosion ;
- assurer l'équilibre biologique dans les écosystèmes forestiers afin de prévenir la disparition de la biodiversité nationale.

D'un autre côté, Madagascar en 1984 avait adopté la Stratégie Nationale de Conservation, et, par la suite, avait commencé à préparer le Plan d'Action Environnemental (PAE). En 1990 était sortie la loi n° 90-033 relative à la Charte de l'Environnement Malagasy, avec quatre titres :

- * les données permanentes de l'Environnement,
- * la politique nationale de l'Environnement,
- * les programmes du PAE,
- * le cadre institutionnel.

Les objectifs généraux du PAE sont :

- Conservation et gestion du patrimoine de la biodiversité ;
- Promotion du développement durable pour une meilleure gestion des ressources naturelles ;
- Amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et urbaines ;
- Développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles.

Le premier objectif du PAE, à savoir « Conservation et Gestion du patrimoine de la Biodiversité » recèle un programme d'actions centrées sur l'aménagement et la protection.

Les différents sous-volets sont :

- l'établissement d'un réseau de 50 Aires Protégées ;
- la gestion et la protection des Forêts Classées ;
- la conception d'une politique nationale en matière de bio-diversité ;
- les Projets de Conservation et de Développement Intégrés (PCDI) au niveau des Aires Protégées.

3.2. - *Protection des espaces*

Le système de protection des espaces forestiers est la mise en classement de certaines aires ou de certains massifs pour préserver la biodiversité.

Le décret n° 55-582 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer, avait déjà prévu tout un système de protection :

- les forêts classées ;
- les périmètres de restauration ;
- les forêts protégées.

Ensuite le Décret n° 66-242 du 1^{er} juin 1966 avait institué certains territoires en Réserves naturelles Intégrales pour la protection de la faune et de la flore.

3.3. – *Protection des espèces*

3.3.1. *Espèces végétales*

- * Le décret du 25 janvier 1930 avec ses différentes modifications relatives à l'exploitation rationnelle des produits principaux et accessoires de la forêt.
- * L'ordonnance n° 75-014 du 5 août 1975, portant ratification de la Convention de Washington (CITES) a mis en place la réglementation relative au Commerce international sur les espèces menacées d'extinction.
- * Un arrêté a apporté une restriction concernant l'exportation des bois précieux : mesure qui a été prise compte tenu de la rareté de ces produits, et de la restructuration du système de contrôle.

3.3.2. *Espèces animales*

- * L'ordonnance n° 60-126 du 3 octobre 1960 et ses textes d'application, ont fixé le régime de la chasse à Madagascar, et ont mis en place la réglementation qui régit la faune à Madagascar.
- * Le décret n° 88-243, modifiant les articles premier et 2 du décret n° 61-096 du 16 février 1961, a réparti en trois catégories (protégées, nuisibles et gibiers) les oiseaux sauvages vivants sur le territoire de la République Démocratique de Madagascar.
- * L'Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 a fixé la réglementation relative aux répressions en matière forestière.
- * Et la loi n° 91-008 du 25 juillet 1991 relative à la vie des animaux aide à la protection des espèces faunistiques et à la conservation de la biodiversité.

3.4. – *Lutte contre les feux de brousse et les défrichements*

Les incendies de forêts et les feux sauvages qui dévorent les prairies existent et frappent de façon inexorable, chaque année, sur 500 000 à 1 000 000 d'ha. Ces destructions sont énormes et les risques de changements irréversibles sont réels.

Madagascar avait pris les dispositions réglementaires pour enrayer ce mal.

L'ordonnance 60-127 du 3 octobre 1960 fixe le régime de défrichement et des feux de brousse.

De plus, l'ordonnance n° 76-030 du 21 août 1976, avait édicté des mesures exceptionnelles pour les auteurs des feux de brousse, infractions prévues par

l'ordonnance n° 60-127 et l'ordonnance n° 77-568 du 30 septembre 1977 porte création de tribunaux spéciaux appelés à juger les infractions commises en matière de feux de brousse et de défrichement.

Mais cette dernière Ordonnance, après avoir fonctionné pendant une dizaine d'années, avait été supprimée.

Actuellement, en plus du Comité interministériel de lutte contre les feux de Brousse, il existe au niveau des villages des comités villageois pour sensibiliser et animer les villageois dans la lutte contre les feux.

4. - DROITS FONCIERS, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

Un plan de développement économique ne peut pas faire abstraction du principe de l'utilisation rationnelle des terres suivant leur vocation. Ne pas tenir compte de l'équilibre agro-sylvo-pastoral pourrait aboutir à des conséquences néfastes pour l'avenir du pays.

Dans ce cadre, et compte tenu de tous les facteurs naturels et sociaux conditionnant la situation rurale, il a été essentiel en premier lieu de définir les surfaces forestières et de protection qu'il est nécessaire de maintenir à l'abri de toute action de mise en valeur agricole ou pastorale, afin d'assurer un taux de boisement utile pour réaliser un équilibre climatique et hydrologique.

C'est ainsi qu'on a édicté l'ordonnance n° 62-123 du 1^{er} octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres de Madagascar.

Et par la suite, est sorti le Décret n° 72-272 du 27 juillet 1972 abrogeant le Décret n° 64-196 du 13 mai 1964 portant application de l'Ordonnance n° 62-123 du 1^{er} octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres de Madagascar et le remplaçant par de nouvelles dispositions.

Le plus grand problème actuellement est la continuation de l'extension des cultures itinérantes et des défrichements suivis d'incinération. Cela concerne environ 150 000 à 200 000 ha par an.

5. - LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

Il a toujours été constaté que la population riveraine de la forêt se servait de cette forêt pour leur vie courante : bois de feu, bois de construction, cerceuil, pirogue, miel, plantes médicinales, etc., mais elle n'était pas toujours consciente de sa fragilité.

C'est ainsi qu'on a mis en place l'Arrêté n° 25-SE/ROR/CG du 14 janvier 1957, relatif à la protection des forêts à Madagascar, et qui traitait, dans son chapitre VI, des droits d'usage des collectivités coutumières.

Le droit d'entrée dans les Aires Protégées collecté par l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées ou ANGAP, profite aussi pour 50 % aux populations autochtones riveraines : petits projets de développement social et économique.

Ces petits projets sont élaborés au niveau de la communauté villageoise, et coordonnés par l'ANGAP. Une dizaine de petits projets sont initiés actuellement.

Droit, forêts et développement durable : le cas du Mali

PAR

TIGNOUGOU SANOGO

CONSULTANT S/C REPRÉSENTATION F.A.O./BAMAKO MALI
TÉL. : 22-37-13

Aujourd'hui, comme hier, la forêt joue un rôle de première importance dans la vie économique du Mali. Pour les masses rurales, les formations végétales ainsi que leurs biens et leurs services présentent un intérêt triple. Effectivement, les arbres fournissent du combustible et autres matériaux indispensables aux besoins essentiels des populations en milieu rural. Les forêts et terres forestières procurent la nourriture et la stabilité de l'environnement que requiert une production vivrière continue. Les forêts et les produits peuvent générer des revenus et des emplois pour la collectivité.

Mieux, au Mali où l'économie repose sur l'agriculture et la pêche, les forêts jouent un rôle déterminant dans le développement économique et social, or il n'y a pas de développement durable s'il ne s'inscrit pas dans celui de la foresterie.

Plusieurs raisons permettent d'étayer cette opinion :

- La foresterie s'inscrit dans les questions plus vastes du développement rural. Ces questions ne peuvent être résolues que si l'on accorde une grande priorité au secteur rural.
- Intimement lié à divers aspects de la vie en milieu rural, le développement forestier ne peut se révéler envisageable que dans une optique intégrée. Ainsi, pour libérer de la terre au profit de la sylviculture, il faut, sans doute, améliorer la production agricole ou organiser les pâturages.

A tous les facteurs ci-dessus exposés s'ajoute cette vérité qui se fait jour et met l'accent sur la dimension environnementale du développement, tant il est vrai que celui-ci doit, au premier chef, viser à permettre aux populations maliennes de vivre en équilibre avec l'environnement et les ressources naturelles de leur milieu.

Une telle réalité ne pouvait passer inaperçue du droit malien. C'est pourquoi, l'Etat malien, a su mettre en œuvre une série de réglementations sur les ressources naturelles en général et les ressources forestières en particulier.

Il s'agit de :

- La Loi n° 86-91/AN.RM du 1^{er} août 1986 portant Code Domanial et Foncier au Mali.
- La Loi n° 86-49/AN.RM du 24 mars 1986 portant Code Forestier.
- La Loi n° 86-47/AN.RM du 21 mars 1986 portant Fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière.
- La Loi n° 86-65/AN.RM du 26 juillet 1986 fixant le taux d'une taxe de défrichement.
- La Loi n° 86-66/AN.RM du 26 juillet 1986 portant Code de Feu.
- La Loi n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un Foyer Amélioré.

De l'analyse des textes, cités ci-dessus, il ressort, sans nul doute, que la préoccupation du législateur, s'agissant des forêts, a été d'une part, la protection des forêts (I), d'autre part, la gestion des forêts (II).

I. - LA PROTECTION DES FORÊTS

Les principes de droit, qui régissent la protection des forêts, ressortissent, pour l'essentiel du code forestier. Cet instrument fait état de la politique forestière malienne dominée par une forte concentration de pouvoirs au niveau étatique et un manque de participation des populations à la gestion des ressources forestières.

Il faut le dire, le code forestier malien est fondamentalement protectionniste, son objectif principal étant de limiter l'exploitation des ressources forestières existantes.

Il s'agit donc d'un système de protection des formations végétales présentant un aspect bipolaire : d'un côté une maximalisation des droits de l'Etat sur les ressources forestières (A), de l'autre, une minimisation des droits des populations (B).

A. - Maximalisation des droits de l'Etat sur les ressources forestières

En principe l'Etat est le promoteur de l'économie nationale. Aussi, afin de sauvegarder efficacement les ressources disponibles, les pouvoirs publics ont recours au principe dit de la protection appropriation desdites ressources.

En matière de ressources forestières, ce principe trouve sa manifestation dans la domanialité des forêts (1°), le contrôle de l'exploitation des arbres (2°) et la soumission de l'exploitation forestière à des mesures incitatives et fiscales (3°).

1° *La domanialité des forêts*

Le principe de la domanialité des forêts est prévu aux Art. 5, 15 et suivants du Code Forestier.

Deux catégories de forêts domaniales sont prévues par les textes : le domaine forestier de l'Etat et le domaine forestier des collectivités et des particuliers.

a) *Le domaine forestier de l'Etat*

Il comprend :

- le domaine forestier classé constitué par les forêts classées, les périmètres de reboisement et les périmètres de protection ayant fait l'objet d'un texte de classement,
- le domaine forestier protégé n'ayant pas fait l'objet d'un texte de classement.

Le classement des forêts se fait par décret pris en Conseil des Ministres. La procédure débute par une information écrite du Commandant de Cercle, faite par le service forestier sur l'opportunité de classer le périmètre comme forêt classée ou périmètre de protection.

La proposition de classement est soumise au Commandant de Cercle qui la porte à la connaissance des populations de la zone à classer.

Cette autorité administrative fait réunir la Commission de Classement. Un procès-verbal de cette réunion est joint au projet de classement pour être soumis à la décision du Gouverneur de Région s'il s'agit de périmètre de protection. Lorsqu'il s'agit par contre d'une forêt à classer, le dossier est transmis au Ministère chargé des Eaux et Forêts par le Gouverneur, le classement intervenant par décret pris en Conseil des Ministres.

b) *Le domaine forestier des collectivités et des particuliers*

Font partie de ce domaine les périmètres reboisés par ces collectivités ou ces particuliers ainsi que les bois sacrés et les lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux.

Ces périmètres sont signalés à l'autorité administrative qui en détermine les limites précises et les fait immatriculer au nom des collectivités ou des particuliers concernés. Dans le domaine forestier ainsi défini c'est l'Etat qui réglemente l'exploitation des arbres.

2° *Le contrôle de l'exploitation des arbres*

Une des caractéristiques de la loi forestière malienne réside dans un contrôle étatique de l'exploitation des ressources forestières. Ce contrôle s'exerce à travers les principes suivants :

- les droits d'usage,

- l'exploitation par permis de coupe,
- les essences protégées,
- la circulation des produits.

a) *Les droits d'usage*

Selon l'Art. 27 du Code Forestier, les droits d'usage sont ceux par lesquels des personnes physiques ou morales ou des collectivités coutumières jouissent de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectivité ne donnant lieu à aucune transaction commerciale.

Les droits d'usage comprennent ceux portant sur le sol forestier, la circulation à pied ou en véhicule à travers le périmètre classé, les droits d'usage portant sur les fruits et les produits de la forêt naturelle, le pâturage par les animaux domestiques.

Dans l'hypothèse de classement d'une forêt, d'un périmètre de protection ou d'un périmètre de reboisement, le texte de classement doit faire mention des droits d'usage reconnus. L'exercice de ces droits est accordé en priorité, aux populations riveraines du périmètre.

L'exercice des droits d'usage dans le domaine classé est libre en ce qui concerne les récoltes de fruits, de miel, de plantes alimentaires et médicinales, de kapok.

Ce domaine est, toutefois affranchi de tout droit sur le sol forestier ; les défrichements soit pour abattage, soit pour débroussaillage de la végétation ligneuse y sont interdits.

b) *Le permis de coupe*

C'est à travers les Art. 42 et suivants qu'il faut rechercher les règles qui régissent l'exploitation commerciale des produits forestiers dans le domaine forestier de l'Etat. La coupe à des fins commerciales, est subordonnée à la délivrance par l'agent forestier de la zone où la coupe doit se faire, d'un permis d'exploitation. Des autorisations de coupe gratuite peuvent être délivrées pour des coupes de bois à des fins non commerciales dans les domaines classés et protégés.

Il en est de même de toute coupe effectuée dans les zones reboisées par des individus ou des communautés.

Le principe de la coupe ne paraît pas envisageable quand il s'agit d'espèces protégées.

c) *Les essences protégées*

Le Code Forestier en son Art. 27 prohibe l'abattage, l'arrachage ou l'exploitation de certaines espèces ayant une importance économique. Ces espèces sont dites protégées. Ce sont :

- 1° le palmier à huile (*Elais guineensis*)
- 2° le rônier (*Borassus erinaclus*)
- 3° le vève (*Pterocarpus erinaclus*)
- 4° l'acajou (*Azelia Africana*)
- 5° le gommier (*Acacia senegalensis*)
- 6° le néré (*Parkia Bigloboya*)
- 7° le Karité (*Butyrosperum parachloseim*)
- 8° le Kapokier (*Bambax castatum*)
- 9° le caïlcédrat (*Khaya senegalensis*)
- 10° le Balazan (*Acacia albida*).

Pour toutes les essences citées dessus, il faut une autorisation spéciale de l'Etat pour les couper ou les tailler.

d) *La circulation des produits*

L'accès aux ligneux est davantage limité par l'exigence d'un permis pour le transport des produits forestiers d'une zone à une autre (Art. 47 à 50 du Code Forestier).

Le permis de circulation, qui est délivré par le service forestier du lieu d'origine des produits, précise le mode de transport, le trajet à effectuer, la durée et la validité.

Ces renseignements sont portés au dos du titre d'exploitation (permis de coupe) jusqu'à épuisement des quantités autorisées par ledit titre d'exploitation.

Tout transporteur requis par un exploitant à l'effet de transporter un produit forestier doit exiger un permis de circulation, à peine de sanction.

3° *La soumission de l'exploitation forestière à des mesures incitatives et fiscales*

La nécessité d'une protection des ressources forestières existantes a amené l'Etat malien à mettre en œuvre une série des mesures dont les unes sont incitatives (a) et les autres fiscales (b).

a) *Mesures incitatives*

A l'origine, des mesures incitatives ayant trait à la protection des forêts se trouvent dans la loi n° 86-66/AN.RM du 26 juillet 1986 et dans celle n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 portant respectivement Code de Feu, et obligation d'installation et d'utilisation d'un Foyer Amélioré.

S'agissant du Code de Feu, sa charpente repose sur quatre titres :

- Le Titre 1^{er} (Articles 1^{er} à 2) a trait aux généralités.

L'article 1^{er} définit le feu de brousse comme étant tout feu qui se développe, de façon incontrôlée, dans le domaine forestier et dans les jachères de moins de cinq ans.

L'article 2, quant à lui, précise que, l'utilisation du feu de brousse ne peut être regardée comme étant un droit d'usage.

– Le Titre II (Articles 2 à 9) concerne l'interdiction du feu de brousse.

Deux situations sont prévues :

- du feu dans ou hors le domaine forestier,
- du feu dans le domaine forestier classé.

Après avoir interdit l'utilisation du feu à quelque fin que ce soit (Article 3) la loi dispose que, dans le 1^{er} cas de figure, toute opération de mise à feu est tenue de se faire d'une manière strictement contrôlée : définition et matérialisation, par pare-feu, des limites maximales d'extension du feu ; interdiction de franchir ces limites ou d'abandonner un feu non éteint ; obligation de pratiquer la mise à feu de jour et par temps calme (Article 4).

Quant au second cas de figure, ayant trait au feu dans le domaine forestier classé, il est prévu aux articles 6 et suivants. Selon ces textes, toutes les personnes occupant des habitations situées à l'intérieur ou à moins de 500 mètres des limites du domaine forestier classé, sont tenues à ne laisser subsister aucune végétation herbacée ou arbustive, sur les emprises des voies et pistes et sur 30 mètres de chaque côté de l'axe de la voie ou de la piste pendant la traversée du domaine forestier classé durant une période allant du 1^{er} novembre de l'année en cours au 15 juin de l'année suivante.

En plus, il est interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation à l'intérieur du domaine forestier classé. Toutefois, des charbonnières et fours à charbon sont autorisés en forêt classée dans une zone de 500 mètres. Il en va de même de l'incinération des herbages et broussailles dans une zone nettoyée (Articles 6 et 7).

– Le Titre III (Articles 10 à 19) prévoit des pénalités.

Plusieurs sanctions pénales sont prévues en vue de réprimer toutes actions provoquant le feu de brousse.

Ainsi l'article 11 punit, d'une amende de 50 000 F à 300 000 F et d'un emprisonnement de un mois à 2 ans ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, par imprudence, négligence, inattention, inobservation des règlements, involontairement provoqué un feu de brousse dans le domaine forestier, et cela sans préjudice de l'application de l'article 219, al. 3 du Code Pénal.

En cas de feu de brousse provoqué volontairement les dispositions de l'article 218 du Code Pénal s'appliquent.

Ce n'est pas tout et la loi (Article 13) met, à la charge des collectivités villageoises, une obligation de surveillance et de protection de l'environnement et les rend, de ce fait, civilement et conjointement responsables des infrac-

tions commises dans leur voisinage, si les auteurs n'ont pas été découverts et s'il est prouvé que lesdites collectivités n'ont pas rempli leurs obligations de surveillance et de protection de l'environnement.

Enfin ceux qui refusent de prêter leur concours pour combattre un feu de brousse sont passibles d'emprisonnement et d'amende (articles 16 et 17).

– Le Titre IV (articles 20 à 26), est consacré aux dispositions finales.

Ce titre prévoit une série de dispositions ayant trait à la responsabilité des pères et des tuteurs du fait des contraventions commises par leurs enfants, à la complicité et à la récidive.

Ce qu'il faut dire au terme de l'analyse sur le Code de Feu, c'est qu'il contient non seulement des mesures incitatives de protection des forêts, mais aussi des mesures dissuasives compte tenu des peines prévues.

A ces mesures, s'ajoutent celles prévues à la Loi n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 déjà citée et qui fait obligation, aux populations, d'installer et d'utiliser des foyers améliorés à l'effet de diminuer la consommation du combustible ligneux.

Toutes les mesures ci-dessus étudiées paraissent assez suffisantes pour la protection des forêts. La loi ajoute d'autres mesures, cette fois-ci de nature fiscale.

b) *Les mesures fiscales*

Au Mali, l'exploitation des forêts obéit à un certain nombre de règles fiscales ayant fait l'objet d'une réglementation dont l'économie est contenue dans les Lois n° 86-47/AN.RM du 21 mars 1986 et n° 86-65/AN.RM du 26 juillet 1986 portant, respectivement, fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière et institution et fixant le taux d'une taxe de défrichement.

Pour connaître le pourtour de ces règles, il suffit de se reporter aux deux textes de loi sus-visés reproduits en *Annexe*.

Ce qu'il faut dire de ces règles fiscales, c'est qu'elles ont été conçues selon un modèle de centralisme administratif tel que les droits des populations sur les ressources forestières laissent à désirer.

B. – *Minimisation des droits des populations*

Les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont limitativement prévues par le Code Forestier :

- droit de reboiser,
- droit d'exploiter,
- droit de défricher.

1° *Le droit de reboiser*

Ce droit est prévu aux articles 51 et 52 du Code Forestier. L'article 51 donne la possibilité aux collectivités villageoises et aux particuliers de reboiser des périmètres, d'avoir des bois sacrés et des lieux protégés dans un but socio-religieux. Toutefois, ces périmètres doivent être signalés à l'Administration qui en fixe les limites et les fait immatriculer au nom des collectivités et particuliers intéressés.

Les conditions d'exercice des droits prévus ci-dessus sont fixées à l'article 52 qui précise que le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat pour ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers ; et que toute exploitation des produits de leur domaine requiert de la part desdites collectivités et particuliers, une demande adressée au Chef de Circonscription Administrative et la délivrance d'un permis gratuit d'exploiter.

2° *Le droit d'exploiter*

Les articles 42 et suivants du Code Forestier reconnaissent, aux particuliers, le droit au bénéfice d'un permis d'exploitation dans le domaine forestier de l'Etat, lorsqu'ils ont la qualité d'exploitants forestiers régulièrement immatriculés auprès des directions régionales et cantonnements des Eaux et Forêts de leurs circonscriptions.

Dans ce cas, une parcelle est attribuée à l'exploitant, à l'initiative de l'administration forestière, soit dans le domaine classé, soit dans le domaine protégé. L'exploitation s'effectue suivant un cahier des charges faisant état des quantités à exploiter et la nature des produits à exploiter (Article 44).

Les bois en grume doivent être marqués du marteau forestier, leur exploitation donnant lieu à la tenue d'un carnet de chantier comportant le visa de l'Administration des Eaux et Forêts (Article 45).

Les permis sont délivrés par les Chefs de cantonnements et des postes forestiers, à défaut par les Directeurs Régionaux des Eaux et Forêts. Les permis sont sujets à un taux de redevance.

3° *Le droit de défricher* reconnu par la loi, aux populations est un droit strictement réglementé. Cette réglementation tient en trois principes essentiels : tout défrichement est soumis à autorisation (a), selon une modalité (b), en des lieux précis (c).

a) *Autorisation de défricher*

Le principe de cette autorisation apparaît à la lecture de l'article 7 du Code Forestier qui dispose que « *Tout défrichement nouveau sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali sera subordonné à une autorisation écrite*

du Chef de circonscription de la localisation intéressée après avis des services des Eaux et forêts, de l'Élevage et de l'Agriculture ».

A la suite de ce texte, les articles 8 et 9 font observer que les demandes de défrichement sont adressées aux autorités administratives compétentes qui, avant d'accorder l'autorisation, sont tenues de s'assurer que le terrain, objet de la demande, ne rentre pas dans la catégorie des lieux interdits au défrichement.

b) *Mode de défrichement*

L'autorité ayant en charge la délivrance de l'autorisation de défrichement doit expliquer au demandeur les principes qui ont trait au mode de défrichement à savoir :

- respect des essences protégées ou le maintien obligatoire, de 10 à 20 pieds d'essences à l'hectare,
- coupe des autres essences à ras de terre,
- interdiction de tuer les arbres, arbustes ou leurs souches par mise à feu, sauf cas de culture attelée ou mécanisée.

c) *Lieux de défrichement*

Selon l'article 13 du Code Forestier, le défrichement est interdit en plusieurs lieux :

- pente des montagnes, collines, dunes ou plateaux où il y a risque d'érosion ou ravinement,
- abords de cours d'eau permanents ou semi-permanents sur 25 mètres à partir de la berge des mares, puisards et puits pour cause de salubrité publique,
- zone de naissance des sources et leurs bassins de réception,
- zones de peuplements des essences protégées,
- zones protégées pour raison de salubrité publique,
- zones protégées dans l'intérêt de la Défense nationale,
- forêts classées, périmètres de protection et périmètres de reboisement.

De ce qui précède, il apparaît que les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont des droits très limités, ce qui présage une gestion difficile desdites ressources.

II. – GESTION DES FORÊTS

En principe et compte tenu de la politique forestière mise en œuvre par l'Etat, seules les institutions étatiques, à travers les Services des Eaux et Forêts, sont habilitées à gérer les forêts. Mais, il faut le souligner, à côté de ces institutions de gestion moderne, il existe, sur toute l'étendue du territoire national, des institutions de gestion coutumière des ressources fores-

tières. Aussi l'étude de ces dernières institutions va nous retenir dans un premier temps : après quoi suivra une analyse portant sur les institutions modernes de gestion forestière.

A. – *Institutions de gestion coutumière*

A vrai dire, il est difficile, *a priori* de soutenir que les populations maliennes sont écologistes. Cependant, une chose est sûre et certaine, c'est que ces populations ont toujours vécu en harmonie avec leur environnement naturel. Ceci, tout simplement, à cause de la place de choix que l'arbre occupe dans les traditions en milieu rural.

En effet, les formations végétales jouent un rôle nutritionnel et médicinal incontestable au sein des sociétés rurales maliennes et participent, dans une large mesure, à la sacralité.

De ce qui précède la gestion coutumière est fortement tributaire des rôles sus-évoqués. Bien entendu, dans le cadre de cette étude, il est impossible de dresser le profil de cette gestion traditionnelle des forêts dans son entier. Qu'il nous suffise d'étudier d'une part, le principe de la sacralité des formations végétales (1°) d'autre part, les règles locales de gestion des arbres (2°).

1° *Le principe de la sacralité des formations végétales*

L'origine de ce principe doit être recherchée dans la cosmogonie religieuse des populations rurales. Ces populations sont, pour l'essentiel, restées attachées à leur religion originaire l'animisme et ce, malgré leur conversion aux religions monothéistes que sont l'islam et le christianisme.

Cette religion repose sur la croyance selon laquelle la nature est animée par des âmes analogues à l'âme humaine.

Ainsi, certains arbres sont considérés comme étant l'habitable des divinités de la brousse.

Certains lieux à végétation abondante sont classés « *bois sacrés* » par les populations qui s'interdisent de couper des arbres en de tels endroits.

De même, des forêts villageoises servent de lieux de culte pour tel ou tel fétiche, ce qui a pour effet d'en interdire l'accès soit aux femmes soit aux non initiés.

Dans le même ordre d'idées, des arbres sont considérés comme mystiques et doivent, pour certaines maladies, être cueillis à des heures précises de la journée.

Bref, les exemples qui marquent le principe de la sacralité des arbres peuvent être multipliés, mais ceux qui viennent d'être cités illustrent avec éloquence le phénomène.

Tout ceci explique, sans doute, l'existence au niveau de chaque terroir villageois, des règles locales de gestion des arbres.

2° Règles locales de gestion des arbres

Au Mali, il existe partout des principes de gestion traditionnelle des ressources forestières du terroir.

Propres à chaque terroir villageois, de tels principes sont mis en jeu et appliqués par les instances traditionnelles : Chefs de village et leurs Conseillers, maître de la terre, maître de la brousse, maître de pâturage etc...

Que ces règles de gestion coutumières ne soient pas écrites, elles ne demeurent pas moins réelles. Ces règles constituent le droit vécu et appliqué des populations par rapport aux règles du Code Forestier étudiées ci-avant.

Ce droit repose sur les principes ci-après :

L'appropriation de l'arbre est, le plus souvent, liée à celle de la terre. Aussi, celui qui possède une portion de terre, possède aussi les arbres situés sur ladite portion. De la sorte, la propriété du sol comporte le droit de planter, de tailler et de couper les arbres.

Il en va de même du droit de cueillir les fruits, l'écorce et les feuilles. Il y a ici une application de la théorie selon laquelle « *l'accessoire suit le principal* ». Dans la tradition des populations maliennes, théoriquement le propriétaire peut empêcher toute utilisation tierce sur les arbres de sa terre ; mais en pratique, seul le droit de planter et couper est pris en considération, à tout le moins, s'agissant d'espèces présentant une importance économique : tamarin (*tamarindus indica*), néré (*parkia biglobosa*), karité (*butyrospermum parkii*), rônier (*borassus aethiopum*) et toutes espèces exotiques d'arbres fruitiers : tamba – dougoura – sébé – etc.

En principe, les droits exercés sur des formations végétales données se transmettent aux exploitants successifs ayant hérité de la terre qui supporte lesdites formations végétales.

S'agissant des emprunteurs, leurs droits sur les arbres sont limités et toute coupe y afférente est prohibée sauf autorisation du propriétaire.

Des droits temporaires leur sont seuls reconnus à savoir : tailler les branches, cueillir les fruits, prendre du bois mort.

Une des caractéristiques fondamentales des pratiques des populations réside en la possibilité pour les propriétaires de champs de culture de disposer des arbres et produits situés dans leurs champs et cela, sans autorisation de quelque pouvoir que ce soit. S'agissant d'arbres protégés, le propriétaire peut couper le bois mort et tailler les branches de ces arbres sans autorisation des autorités villageoises.

Pareillement, le propriétaire d'arbres n'est soumis à aucune taxe d'exploitation des produits arboricoles, à quelque fin que ce soit.

Toutes les autres formations végétales situées hors des champs et des propriétés, sont soumises à l'utilisation de toute la communauté chargée de préserver les arbres utilitaires de toute mutilation.

Ce devoir de préservation des arbres n'est assorti d'aucune sanction. Il faut dire au terme de cette étude relative à la gestion coutumière des ressources forestières qu'il apparaît que l'arbre a longtemps été considéré comme un don de Dieu.

En prenant les forêts comme ressource inépuisable, les populations n'étaient pas, jusqu'à une époque récente, conscientes de la nécessité d'actions en régénération ou en reconstitution à entreprendre.

De nos jours, la mentalité a évolué en ce domaine et, de plus en plus, les masses rurales entendent participer à la protection et la gestion des ressources forestières.

Il existe déjà, en cette matière des exemples d'une gestion des ressources forestières en tenant compte du principe de la complémentarité des activités : agriculture, élevage et pêche. Ce modèle se rencontre, principalement, dans le Delta intérieur du Niger. Dans certains villages deltaïques, il existe des institutions coutumières de gestion intégrée des ressources naturelles (terre – eau – couvert végétal) ; ce sont le Bécéma ou représentant des agriculteurs, le Baba Aougal ou représentant des pêcheurs et le Amirou Bâli ou représentant des éleveurs. Tous ensembles, ces personnages exercent, chacun en ce qui le concerne, un pouvoir sur l'eau, la terre et les pâturages. Il s'agit toutefois de pouvoirs complémentaires en vue d'une gestion rationnelle des ressources naturelles.

Ceci ne paraît pas être le cas, s'agissant d'institutions de gestion moderne des forêts.

B. – *Institutions de gestion moderne des forêts*

En fait d'institutions de gestion moderne des forêts, il s'agit, ni plus, ni moins, des services des Eaux et Forêts dont l'Administration est calquée sur le système administratif du pays.

Le Mali est réparti en huit unités administratives dénommées régions. Chaque région comprend plusieurs cercles. Chaque cercle est subdivisé en arrondissement. A la tête de chacune des entités administratives sus-visées se trouvent un gouverneur de région, un commandant de cercle et un chef d'arrondissement. Pareillement, les subdivisions administratives, dirigées chacune, par un directeur régional des Eaux et Forêts coïncident avec les circonscriptions administratives. Il existe huit régions forestières administratives, dirigées chacune, par un directeur régional des Eaux et Forêts. Chaque région est composée de plusieurs cantonnements forestiers administrés chacun par un Chef de cantonnement. En principe les limites du cantonnement coïncident avec celles du cercle. Chaque cantonnement comprend plusieurs postes forestiers administrés par des Chefs de poste. Les limites administratives du poste forestier coïncident avec celles de l'arrondissement.

Ce sont les agents des Eaux et Forêts qui animent les institutions sus-visées qui assurent la gestion des forêts au Mali.

Ce qui caractérise cette gestion, c'est son caractère outrancièrement répressif.

Cette méthode de gestion est à l'origine d'exactions des agents forestiers sur les populations rurales condamnées à des amendes excessives soit en cas de feu de brousse soit en cas de coupe d'arbres sans autorisation.

Quant aux instruments d'aménagement et de protection ils ne font pas bon marché. Signalons en ce domaine l'Opération d'Aménagement des produits forestiers, le Programme National de Lutte contre la Désertification et le Projet de Gestion des ressources naturelles.

En fait de projets, il s'agit d'une série d'actions, logées dans les Services des Eaux et Forêts, tendant à mettre l'accent sur l'aménagement des forêts, en liaison avec les populations regroupées, le plus souvent, au sein d'associations d'exploitants forestiers, dans le cadre d'un partenariat Etat-Communautés rurales.

Cette façon de faire s'inscrit en droite ligne des stratégies politico-économiques du pays, à tout le moins, depuis les événements du 26 mars 1991, et surtout la Conférence Nationale d'Août de la même année, au cours de laquelle les populations ont marqué leur total désaccord avec les méthodes de gestion étatique des ressources naturelles – (terre – forêt – eau).

Cela s'est traduit par une relecture des textes forestiers dans un contexte administratif de décentralisation aux fins d'une participation des populations à la gestion et la protection des ressources forestières.

Il faut le dire, la jambe faible du système étatique de gestion forestière paraît résider dans les multiples problèmes agro-fonciers face à la protection des forêts.

Avec la politique d'auto-suffisance alimentaire, la priorité est donnée à l'agriculture sur l'élevage ; ceci a favorisé une agriculture itinéraire avec une dégradation conséquente de l'écosystème. Ce qui aggrave davantage cette situation, c'est le fait que les services étatiques de chaque branche d'activités travaillent chacun de son côté, sans concertation. Il en résulte des conflits d'occupation de l'espace entre les activités. Au surplus, il n'existe pas une réglementation du pastoralisme, sauf à se conformer aux pratiques ayant cours en milieu rural.

De ce qui précède, il y a une nécessité de mettre en place un système de gestion planifié prenant en compte les exigences contemporaines de protection de l'environnement tout en conciliant l'exercice des activités de production.

ANNEXE I

**Loi n° 86-47 AN-RM portant fixation
des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance
des permis d'exploitation forestière**

L'ASSEMBLÉE NATIONALE A DÉLIBÉRÉ ET ADOPTÉ EN SA SÉANCE DU 30 JANVIER 1986 ;

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR SUIT/

Article 1^{er} : Les taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière sont fixés comme suit sur l'ensemble du territoire de la République du Mali.

<i>A. – Bois d'œuvre :</i>	
– Cailcédrat (<i>Khaya sénégaleensis</i>)	7 500 F CFA par pied d'arbre
– Vène (<i>Pterocarpus africanus</i>)	4 000 F " "
– Lingué (<i>Azelia africana</i>)	4 000 F " "
– Dougoura (<i>Cordyla pinnata</i>)	2 500 F " "
– Sau (<i>Isobertina doka</i>)	2 500 F " "
– Tali (<i>Erythraea guinéense</i>)	2 500 F " "
– Sanan (<i>Daniellia oliveri</i>)	4 000 F " "
– Kapockier (<i>Bombax costatum</i>)	1 500 F " "
– Fromager (<i>Geiba pentandra</i>)	1 500 F " "
– Lompo (<i>Pseudocedre la Kostchnii</i>)	1 500 F " "
– Ouolo (<i>Terminalia sp.</i>)	1 500 F " "
– Guélé (<i>Prosopis africana</i>)	1 500 F " "
– Karité (<i>Vitellaria paradoxa</i>) peids morts seulement	3 500 F " "
– Néré (<i>Parkia biolobosa</i>) peids morts seulement	3 500 F " "
– Balanza (<i>Acacia aldida</i>) peids morts seulement	2 500 F " "
– Tamarinier (<i>Tamarinous indica</i>) peids morts seulement	2 500 F " "
– Autres essences, diamètre supérieur à 25 cm	1 000 F " "
– Rônier (<i>Borassus flabellifer</i>)	2 000 F " "
– Doum (<i>Hyphaene thebaica</i>)	1 000 F " "
– Perches fourches et poteaux de plus de 7 cm de diamètre à la base	150 F CFA/unité
– Gaulettes et perchettes de moins de 7 cm de diamètre à la base	50 F CFA/unité
– Bambou et rachis de ban	50 F " "
<i>B. – Bois de feu :</i>	
– Stère de bois (y compris bois mort)	250 F CFA le stère
– Charbon de bois (quintal métrique)	250 F CFA les 100 Kg

Article 2 : L'ouverture des crédits correspondants au montant des redevances perçues est effectuée en recettes et en dépenses au Budget du fonds Forestier National.

Article 3 : Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment la loi n° 81-04/AN-RM du 3 mars 1981.

Koulouba, le 21 mars 1986
Le président de la république
Général MOUSSA TRAORE

ANNEXE II

**Loi n° 86-65/AN-RM portant institution
et fixant le taux d'une taxe de défrichement**

L'ASSEMBLÉE NATIONALE A DÉLIBÉRÉ ET ADOPTÉ EN SA SÉANCE DU 30 JUIN 1986 ;
LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR SUIVIT/

Article 1^{er} : Tout défrichement nouveau sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali est soumis à une taxe de défrichement.

Article 2 : On appelle défrichements nouveaux, les défrichements portant, soit sur les périmètres n'ayant jamais été mis en culture, soit sur les jachères anciennes de cinq ans et plus.

Article 3 : Le produit de la taxe de défrichement est versé au compte spécial du trésor fonds forestier national.

Article 4 : La taxe de défrichement est acquittée au moment de la délivrance de l'autorisation de défrichement, elle est perçue dans les mêmes conditions que les autres taxes alimentant le fonds forestier national.

Article 5 : Les taux de la taxe de défrichement perçue à l'occasion de la délivrance des autorisations de défrichement sont fixés comme suit sur l'ensemble de la République du Mali.

- En zone sahélienne, avec déssouchage : par hectare 7 500 F CFA ;
- En zone sahélienne, sans déssouchage : par hectare 5 000 F CFA ;
- Au Sud de la zone sahélienne : par hectare 5 000 F CFA.

La limite sud de la zone sahélienne est fixée par la loi 86-42/AN-RM du 24 mars 1986 portant code forestier.

Article 6 : Tout contrevenant aux dispositions de l'article premier de la présente loi est passible de peines prévues par la législation en vigueur.

Koulouba, le 26 juillet 1986
Le président de la république
Général MOUSSA TRAORE

La législation forestière au Niger

PAR

ABOUBAKAR MAÏDOKA

NIAMEY (NIGER)

L'environnement au Niger apparaît comme un intérêt constitutionnellement protégé. En effet, la constitution du 26 décembre 1992 consacre le droit de toute personne à un environnement sain, l'Etat étant chargé par ailleurs de veiller à la protection de l'environnement. Une disposition de l'avant-projet de Constitution, non retenue par le texte définitif, prévoyait, parmi les actes constitutifs de la haute trahison, « l'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, durable et favorable au développement » commis par le président de la République.

L'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural consacre les ressources naturelles comme faisant partie du « patrimoine commun de la nation » devant à ce titre faire l'objet d'une gestion rationnelle assurant leur protection et leur optimisation.

Le même texte définit les forêts comme tant « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou des produits accessoires tels que : les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommes, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole ». La législation distingue les forêts domaniales et les forêts privées. Les premières sont celles du domaine public, du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales. Elles doivent faire l'objet d'un classement par décret pris en conseil des ministres, le même texte devant définir le régime juridique de leur exploitation. Les forêts domaniales classées ne peuvent être aliénées qu'après déclassement prononcé par décret pris en conseil des ministres.

Font également partie du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation et sur lesquelles ne sont pas exercés des droits coutumiers (la loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier consacrait la notion de « forêts vacantes et sans maîtres » aujourd'hui abandonnée).

Font aussi partie des forêts domaniales, les terres de restauration ou de récupération qui sont des espaces dégradés ou en voie de l'être, et dont la régénération s'impose.

1. — LES INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

La politique forestière de l'Etat nigérien est mise en œuvre par une pluralité d'acteurs, ce qui pose le problème de la coordination et de la cohérence des actions. Il n'existe pas en effet d'institution unique qui aurait pour vocation d'exercer de manière exclusive l'ensemble des compétences en matière forestière. Plusieurs départements ministériels interviennent, même si les divers réaménagements institutionnels opérés au cours des années traduisent le souci d'aboutir à une plus grande cohérence.

Avant l'avènement du pays à l'indépendance, le Conseil de gouvernement du Niger (20 décembre 1958) comportait un Ministère de l'Agriculture et des Forêts. A l'accession du pays à la souveraineté internationale en 1960 sera créé un Ministère de l'Economie rurale chargé notamment de la gestion des forêts, qui deviendra Ministère de l'Economie rurale, du Climat et de l'aide aux populations en 1974.

A l'unicité du système initial de gestion des forêts se substituera rapidement un système complexe d'exercice concurrent des compétences. Ainsi, en 1977 est créé un Ministère du développement rural, en même temps qu'un Ministère des Mines et de l'Hydraulique et de l'Environnement, dotés tous les deux de compétences en matière environnementale.

En 1980, le Ministère des Mines et de l'Hydraulique sera amputé de sa composante « Mines » avant de devenir Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement en 1982.

L'organisation gouvernementale actuelle révèle l'existence d'un Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage et d'un Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, dotés tous de compétences en matière de gestion forestière.

D'autres départements ministériels, notamment celui de l'Equipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, sont susceptibles d'intervenir, ne serait-ce que de manière indirecte. Les divers aménagements intervenus au cours des années ont traduit les incertitudes quant à la structure de rattachement de la gestion des forêts.

Pour pallier les conflits d'attribution et les inconvénients liés à la dispersion administrative, la plupart des textes régissant l'organisation des ministères à compétence environnementale (et notamment forestière) chargent ceux-ci d'assurer leur mission « en relation avec les Ministères et institutions concernés ».

Mais il est permis de se demander si une telle formule suffit à résoudre les problèmes complexes de la gestion concertée des ressources forestières.

2. — LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

D'une manière générale, la nouvelle législation forestière est marquée par le souci d'associer les populations à la préservation et à la gestion des ressources végétales. Ainsi, l'article 7 de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural stipule :

« L'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources rurales naturelles sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées ». Le principe de la participation des citoyens repose sur l'idée que la protection de l'environnement est une obligation de l'Etat, mais également un devoir des citoyens, qui doivent désormais jouer un rôle plus actif.

Le débat national sur le phénomène de la désertification organisé en 1984 a abouti à un certain nombre de recommandations et de décisions consignées dans un doucement popularisé sous le nom d'« engagement de Maradi ». Parmi les objectifs visés figurent notamment la sensibilisation et la mobilisation des populations en vue de leur participation volontaire et responsable aux actions de lutte contre la désertification. Le plan d'action issu de l'« engagement de Maradi » prévoit entre autres :

- la définition et l'exécution d'un plan directeur de lutte contre la désertification avec la participation de toutes les couches sociales du pays ;
- l'élargissement du service civique national à toute la jeunesse nigérienne en vue d'entreprendre un vaste programme de lutte contre la désertification ;
- le lancement d'un programme national de reboisement ;
- l'instauration d'un système de prévention et de lutte contre les feux de brousse au niveau des communautés de base.

En vue de promouvoir le reboisement et dans l'intérêt public, la législation prévoit la possibilité pour l'administration d'accorder, en dotation révocable, aux collectivités et aux établissements publics, aux particuliers, à charge pour eux de les reboiser, des dépendances domaniales nues ou couvertes de boisements dégradés. Les bénéficiaires exploitent librement ces terrains sous réserve des restrictions visant la protection des terrains en pente et celles inscrites dans l'acte de dotation. Des subventions en nature, ou en espèces peuvent être accordées aux collectivités et aux particuliers impliqués dans ces travaux de reboisement.

Le Ministre chargé des forêts peut, par voie d'arrêtés, déterminer des zones soumises à la surveillance des usagers et collectivités voisines des

forêts et éventuellement les modalités de ce service de surveillance qui fait office d'apport des populations pour la protection et la conservation de l'environnement. Ce service pourra être rétribué en cas d'activités intenses et d'efficacité apparente.

S'agissant des mesures fiscales, la législation prévoit que l'exploitation des forêts domaniales par des services publics, des sociétés ou des particuliers dans un but commercial ou industriel peut être faite soit en régie, par vente des coupes, par permis temporaire d'exploitation, par permis de coupe d'un nombre limité d'arbres, de pièces, fagots ou stères.

Tout acte d'exploitation forestière doit comporter une clause de reforestation des espaces décimés à la charge de l'exploitant. L'exploitation des produits forestiers fait l'objet de permis temporaires accordés par les autorités compétentes moyennant le paiement d'une redevance. Les produits forestiers provenant des défrichements effectués en vue de la préparation des terrains de culture ou de l'exercice de droits d'usage font également l'objet de redevances.

Plusieurs types d'exploitation sont soumis à la délivrance de permis de coupe et au paiement de redevances :

- les exploitations ayant un caractère commercial ou industriel ;
- les exploitations des services publics civils ou militaires (établissements publics ou d'utilité publique) ou privés, associations, sociétés et syndicats disposant d'un fonds de fonctionnement ;
- les exploitations de tous produits principaux ou accessoires faites par des personnes pour le compte des personnes ne jouissant pas de droits coutumiers d'usage personnels ou collectifs sur les lieux d'exploitation.

Les permis de coupe doivent obligatoirement mentionner le nombre et l'essence des arbres à exploiter, la durée de validité du permis de coupe, le montant des redevances payées.

3. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

1. – *Plans d'aménagement*

Dans chaque département est institué un « schéma d'aménagement foncier » dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits s'y exerçant. L'élaboration de ce schéma, qui doit s'appuyer sur des études d'impact, doit permettre l'intervention des populations rurales et de leurs représentants.

L'accès aux ressources agricoles, sylvicoles, et pastorales doit se faire en conformité avec les prescriptions du schéma d'aménagement foncier. Chaque schéma est adopté par décret pris en conseil des ministres après avis des collectivités locales et du Conseil Economique, Social et Culturel. Des aménage-

ments forestiers peuvent être réalisés sur des terrains qualifiés par la loi de forêts ou sur certains terrains à vocation agricole ou pastorale. Ces aménagements, qui peuvent être publics ou privés, ont un but de protection et de production.

2. – *Protection des espaces et des espèces*

L'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural révèle l'existence de trois catégories de terres faisant l'objet d'une protection particulière. Il s'agit des terres réservées, des terres protégées et des terres de restauration.

Les terres réservées sont des espaces classés dans le domaine privé de l'Etat ou d'une collectivité territoriale destinés à des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral.

Constituent des terres protégées les espaces classés dans le domaine public de l'Etat ou d'une collectivité territoriale aux fins de protection ou de conservation d'une ou plusieurs ressources naturelles.

Quant aux terres de restauration ou de récupération, il s'agit d'espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose :

- les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable ;
- les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves ;
- des terrains où pourraient se produire des ravinements et des éboulements dangereux ;
- des terrains rendus impropres à toute exploitation agro-sylvo-pastorale suite à une exploitation intensive inconsidérée ou par l'action de la nature.

Les terres de restauration ou de récupération doivent obligatoirement être classées dans le domaine public de l'Etat pour la durée des travaux nécessaires. Les pasteurs sont tenus de respecter les espaces protégés conformément à la réglementation sur la circulation et le droit du pâturage du bétail dans les zones de culture.

La législation ne reconnaît aux populations autochtones l'exercice des droits coutumiers d'usage sur les forêts qu'en fonction de l'état et de la possibilité de ces forêts.

S'agissant des forêts privées, les particuliers propriétaires de terrains boisés ou de forêts y exercent tous les droits résultant de leur titre de propriété à condition que leurs pratiques ne présentent aucune menace pour l'équilibre de l'environnement ni un danger quelconque pour le public.

Les périmètres de restauration sont affranchis de tout droit coutumier d'usage. Quant aux forêts domaniales, ne peuvent s'y exercer que les droits coutumiers d'usage liés au ramassage du bois mort, à la récolte des produits

d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires et ceux reconnus par les actes réglementaires de classement.

Les cultures sur sol forestier sont formellement interdites dans les forêts domaniales et à l'intérieur des périmètres de restauration. De même, les cultures sur brûlis sont interdites dans les forêts classées dans le domaine privé. En vue d'assurer la protection et la régénération des forêts, la législation interdit le défrichement de bois et broussailles dans les bandes de 10 mètres de largeur, longeant les rives des cours d'eau. De même est interdit l'ébranchage dans les forêts classées. Seul l'émondage est autorisé dans le domaine classé, sous réserve d'une exécution correcte de l'opération.

Certaines espèces font l'objet d'une protection spéciale car la loi interdit leur abattage, leur arrachage et leur mutilation, sauf autorisation hors les limites des agglomérations, jardins potagers et vergers. Les contrevenants sont passibles d'une peine d'emprisonnement d'un mois à 5 ans et d'une amende de 5 000 à 500 000 F ou d'une de ces deux peines seulement. Quinze espèces sont actuellement protégées, la liste pouvant être complétée par décret pris en conseil des ministres.

3. – *Lutte contre les incendies de forêt*

En vue de prévenir les incendies de forêt, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural interdit d'abandonner un feu non éteint susceptible de se communiquer aux herbages. En outre, les feux de brousse sont interdits dans les zones forestières. Il est également interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des campements, à l'intérieur et jusqu'à la distance de 500 mètres des forêts classées. Cependant, des charbonnières et fours à charbon pourront être établis en forêts classées dans la zone de 500 mètres. En outre, l'autorité administrative en accord avec le service forestier local fait procéder par les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains à l'incinération des herbages à la limite des forêts classées et le long des chemins traversant lesdites forêts.

Le refus d'obtempérer à une réquisition légalement faite en vue de combattre un feu de brousse est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 10 000 à 500 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice de dommages-intérêts.

Les mêmes peines sont applicables aux individus qui auraient par maladresse, imprudence, négligence, inattention ou inobservation des règlements, involontairement causé un incendie dans une forêt classée ou protégée.

Les mesures de protection s'étendent aux forêts des particuliers. En effet, l'exploitation d'un terrain privé forestier doit être compatible avec l'ordre public et la protection de l'environnement.

4. – *Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts*

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural, les ressources foncières sont constituées par l'ensemble des terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, à la forestation ainsi que par les terres aménagées, les terres classées et les terres vacantes. L'ordonnance précitée distingue deux modes d'acquisition de la terre. Ainsi, la propriété du sol s'acquiert par la coutume et par les moyens du droit écrit. La propriété coutumière procède de :

- l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ;
- l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ;
- tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes du terroir.

La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre, au même titre que la propriété selon le droit écrit. L'admission de la propriété coutumière en équivalence de celle selon le droit écrit s'explique par la prédominance du mode coutumier d'appropriation de la terre dans les zones rurales.

S'agissant de la propriété selon le droit écrit, elle résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par immatriculation au livre foncier, acte authentique, attestation d'enregistrement au dossier rural (1), ou acte sous seing privé. Les droits fonciers se prouvent par les modes de preuve reconnus par le droit civil.

Les terres qui ne relèvent ni de la propriété coutumière, ni de la propriété selon le droit écrit, c'est-à-dire celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a été établie, sont considérées comme terres vacantes, appartenant à ce titre à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent.

La propriété des terres vacantes s'acquiert par concession rurale selon les modalités prévues par la loi sur le domaine privé de l'Etat et des collectivités. D'une manière générale, et sous réserve des droits des tiers, tout ce qui s'unit au sol, naturellement ou artificiellement, qu'il s'agisse du couvert végétal ou d'aménagements divers réalisés par l'homme, appartient au propriétaire du sol. Celui-ci exerce son droit de propriété dans le cadre des lois et règlements en vigueur, notamment ceux portant sur la mise en valeur et la protection de l'environnement.

(1) Institué dans chaque commune ou arrondissement, le dossier rural est un document comportant d'une part, un schéma graphique d'ensemble de l'espace rural sur lequel figure l'assiette des droits fonciers, et d'autre part, un fichier constitué de fiches individuelles mentionnant les titulaires des droits.

La législation impose au propriétaire de tout mettre en œuvre pour assurer la mise en valeur de son bien, ce qui traduit un souci de gestion optimale des ressources naturelles. Le constat d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur sans cause valable à l'issue de trois années consécutives autorise la Commission Foncière à confier l'usage du sol à un tiers désigné par le propriétaire ou à défaut par les autorités décentralisées. Le transfert de l'usage du sol à un tiers n'entraîne pas la perte du droit de propriété de son titulaire qui peut retrouver l'usage du sol après un délai de trois ans.

Le propriétaire supporte l'ensemble des servitudes imposées par le respect des droits des tiers, et résultant notamment du nécessaire accès à l'eau et aux pâturages.

En particulier les pasteurs se voient reconnaître le droit d'accéder librement aux ressources naturelles. De fait, les rapports entre pasteurs et agriculteurs sont souvent conflictuels, ponctués d'affrontements meurtriers. Le problème de la conciliation des intérêts et des droits des uns et des autres demeure au centre de toutes les tentatives de réglementation.

D'une manière générale, des espaces sont réservés au parcours, aux pâturages et au pacage du bétail. Pour prévenir des débordements préjudiciables aux cultures et aux forêts lors des déplacements des troupeaux, des chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage faisant partie du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales sont prévus. En outre, les pasteurs sont tenus de respecter la propriété privée et les espaces protégés conformément à la réglementation sur la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture. Ils ont également l'obligation de contribuer à la mise en valeur de l'espace pastoral en assurant la protection et la réhabilitation des ressources hydrauliques, des pâturages et du couvert végétal.

En dépit de toutes les dispositions prévues, les rapports entre agriculteurs et pasteurs ne sont pas exempts de tension compte tenu de la faible étendue des terres cultivables et de la rareté du couvert végétal soumis à une exploitation intensive aussi bien de la part des agriculteurs que des pasteurs.

5. – Le droit des populations autochtones et les forêts

D'une manière générale, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural prévoit que l'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources naturelles sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées.

De nombreuses dispositions visent à assurer la conciliation des droits des populations autochtones avec les contraintes liées à la gestion des ressources forestières.

Le régime juridique des forêts apparaît ainsi marqué par le souci de préserver les droits des populations autochtones, sous réserve des limitations rendues nécessaires par la protection du patrimoine forestier.

Les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation ne deviennent propriété de l'Etat ou des collectivités territoriales qu'après enquête publique et contradictoire faisant ressortir l'inexistence de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ces forêts. S'agissant de l'exploitation proprement dite des forêts, les collectivités autochtones continuent à exercer leurs droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier non classé, y compris les chantiers forestiers, sans que les exploitants de ces chantiers puissent prétendre, à ce titre, à aucune compensation.

Cependant, les droits coutumiers d'usage ne peuvent s'exercer sur les périmètres de restauration. L'aménagement même des terres réservées, des terres protégées et des terres de restauration est subordonné à la consultation et à la participation des populations des terroirs concernés.

Dans les forêts domaniales, les droits coutumiers d'usage sont définis de manière restrictive car ils se limitent au ramassage du bois mort, à la récolte des produits d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires, ainsi que les droits reconnus par les actes réglementaires de classement.

L'exploitation commerciale par les collectivités coutumières des produits autres que le bois des karités, gommiers, kapokiers, palmiers et autres espèces dont les récoltes leur appartiennent traditionnellement, continue d'être libre dans les forêts domaniales, sous réserve que les récoltes soient faites de manière à ne pas nuire aux végétaux producteurs.

Les limites des forêts classées sont toujours fixées de manière à laisser subsister des surfaces boisées largement suffisantes pour le libre exercice des droits coutumiers d'usage des riverains. Cependant, les droits coutumiers d'usage présentent un caractère résiduel. Leur exercice étant subordonné à l'état et à la possibilité des forêts. En particulier, lorsque leur parcours présente un danger pour les peuplements, l'introduction d'animaux domestiques dans certaines forêts classées peut être interdite. L'exercice des droits coutumiers d'usage peut être interdit sans compensation dans tous les cas où l'intérêt public est en cause. Ainsi, les cultures sur sol forestier sont formellement interdites dans les forêts domaniales et à l'intérieur des périmètres de restauration. De même, sont interdites les cultures sur brûlis dans les forêts classées dans le domaine privé. Cependant, le souci de préserver les droits des populations autochtones transparait à travers l'obligation faite à l'administration de respecter les droits des tiers et de consulter les populations concernées, chaque fois qu'il est décidé de réaliser des aménagements forestiers sur les terrains domaniaux. Lorsque ces aménagements portent sur le domaine forestier réservé ou protégé, ils doivent être compatibles

avec les possibilités d'accès et d'usage de la forêt coutumièrement reconnues aux communautés autochtones pour leurs besoins individuels.

Compte tenu de l'importance qu'elles conservent dans les zones rurales, les autorités coutumières se voient reconnaître le statut d'interlocuteurs et de collaborateurs directs et permanents des autorités administratives en matière de police rurale.

Elles sont chargées, en premier ressort, du règlement par voie de conciliation des conflits ruraux. En outre, elles sont membres de la commission foncière instituée dans chaque arrondissement ou commune et qui est chargée notamment de reconnaître et d'établir le contenu des droits fonciers.

Le régime juridique de protection, conservation et développement des forêts en Roumanie

PAR

MIRCEA DUTU

PROFESSEUR DE DROIT

A L'UNIVERSITÉ ÉCOLOGIQUE DE BUCAREST, ROUMANIE,
DIRECTEUR DU CENTRE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

La forêt couvre aujourd'hui en Roumanie 6,3 millions d'hectares, c'est à dire 26,7 % de la superficie du pays, beaucoup trop insuffisante par rapport aux 40 %, qui serait nécessaire pour assurer un climat et pour régénérer l'air. De plus, on constate un emplacement qui n'est pas favorable aux forêts sur le territoire national : 67 % à la montagne, 25 % dans la zone des collines et des coteaux et 8 % à la plaine.

Plus de 350 000 hectares sont atteints par le phénomène de dessèchement, dû d'une part, à la sécheresse et autres causes naturelles, d'autre part, à l'intervention humaine, sous la forme des défrichements des rideaux forestiers, à la dégradation des sols ou à la pollution. Les difficultés de la période de transition et plus particulièrement, la réorganisation de l'activité d'un large segment de la population, l'absence des institutions nécessaires, etc., amplifient l'agression contre la forêt, et occasionnent un impact particulièrement négatif sur sa qualité.

Le retour des terres dans le privé et le passage pour cela à la propriété privée d'environ 300 000 hectares de terrains à destination sylvestre (4 % du fonds forestier), dans les conditions de la crise économique, a eu, dans de nombreux cas, des conséquences négatives, comme, par exemple, le défrichement irrationnel et l'utilisation du bois pour des raisons économiques. On a coupé les rideaux forestiers, les arbres le long des chaussées ou ceux des plaines, etc. A tout cela s'ajoute le caractère transitoire de la législation appropriée, au sens où la réglementation spécifique à un système économique et social hypercentralisé « cohabite » avec les réglementations récemment en vigueur, adaptées à l'économie de marché.

I. – LE RÉGIME DOMANIAL APPLICABLE AU FONDS FORESTIER DE LA ROUMANIE

La législation forestière roumaine, bien qu'elle fasse une différence entre le domaine public et privé, emploie deux notions, deux concepts, ayant une signification globale : « le fonds forestier national » et « la végétation forestière en dehors de ce fonds ». Ainsi, les forêts, les terrains destinés au reboisement, ceux qui doivent servir au besoin de culture, de production ou d'administration sylvestre, les étangs, les lits des ruisseaux, autres que ceux inclus dans les cadastres des eaux, ainsi que les terrains non productifs, inclus dans les aménagements sylvestres, constituent, indifféremment de la nature du droit de propriété, le fonds forestier national. La végétation forestière des terrains situés en dehors du fonds forestier national est formée par : la végétation forestière des plaines boisées, les rideaux forestiers de protection des terrains agricoles, les plantations forestières et les arbres des zones de protection, des travaux hydrotechniques et de l'aménagement du territoire, ceux situés le long des cours d'eau et des canaux d'irrigation, les rideaux forestiers de protection et les arbres longeant les voies de communication, au-delà de la forêt et la végétation de la zone alpine. Cela doit être administré par les propriétaires des terrains, selon le but pour lequel elle a été créée et soumise à des normes techniques, sylvestres et de protection ainsi que pour la circulation et le transport du bois coupé, normes adoptées par le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement.

Reprenant la notion et les significations du fonds forestier national, défini comme « un bien d'intérêt national », on lui consacre un régime public de protection, de garde et d'exploitation des forêts, indifféremment du fait qu'il appartient à la propriété privée ou publique, ce qui signifie que le régime de la propriété privée sur le fonds forestier est « atteint » par un régime spécial domanial, sans pour autant perdre le caractère de régime du droit privé. Ainsi, la manière d'administrer le fonds forestier privé est établie par les aménagements sylvestres et exercée conformément au régime sylvestre et aux lois réglementant la protection de l'environnement.

Donc, le concept technico-juridique de « fonds forestier national » ne peut pas être substitué aux notions de « fonds public » ou de « fonds privé », car il a, en premier lieu, une fonction écologique afin de reconnaître et d'appliquer un régime minimal, ayant un caractère général de conservation et de protection de la forêt. Par conséquent, au niveau concret, le régime juridique applicable à une certaine forêt (au sens élargi) ou à un terrain à destination forestière est déterminé par la nature de la propriété publique ou privée à laquelle il appartient, auquel s'ajoute certaines règles de protection et de conservation.

D'ailleurs, le nouveau Code forestier tient à préciser notamment que « le droit de propriété sur les terrains qui constituent le fonds forestier national

s'exerce selon les dispositions du Code en vigueur », c'est à dire en observant certaines règles générales de protection et de conservation. Le support juridique du droit et de l'obligation de l'Etat d'imposer « les servitudes légales de protection de l'environnement » et d'obliger les propriétaires de forêts à respecter ainsi les règles établies comprend deux dispositions constitutionnelles.

En premier lieu, selon l'article 134 (2) lettre E de la Constitution roumaine, l'Etat doit assurer, entre autres, « la reconstitution et la protection de l'environnement ainsi que le maintien de l'équilibre écologique », tandis que l'article 41 (6) établit que le « Droit de propriété oblige à l'observation des tâches concernant la protection de l'environnement... ».

En réalité, la régénération, la bonne administration et la protection des forêts, l'exploitation industrielle du bois, l'assurance de l'intégralité et du développement du fonds forestier, ne peuvent pas être exclusivement un problème privé, concernant le propriétaire, mais aussi un problème d'intérêt public, qui, finalement peut atteindre le droit fondamental de l'homme à un environnement sain et équilibré du point de vue écologique, le problème de la protection de l'environnement étant « d'intérêt national ».

II. — LES RÈGLES DOMANIALES CONCERNANT LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Le fonds forestier national est soumis au régime sylvestre, c'est à dire à un système de normes techniques, sylvestres, économiques et juridiques concernant l'aménagement, la culture, l'exploitation, la protection et la sauvegarde de ce fonds qui a pour but d'assurer l'intégralité et le développement durable du fonds forestier.

Ainsi, la réduction de la superficie du fonds forestier, propriété publique ou privée est interdite, exceptées les situations spécialement prévues par la loi notamment pour l'exécution des constructions ou des travaux d'intérêt public. Le nouveau Code forestier préconise la reconnaissance d'un droit de préemption de l'Etat à toutes les ventes bénévoles ou imposées, à un prix et dans des conditions égales, pour les enclaves du fonds forestier et les terrains limitrophes à la forêt, tout comme pour les terrains couverts de végétation forestière. De même, la Régie Nationale des Forêts peut acheter des terrains dégradés, propriété privée ou bien elle peut reprendre ces terrains s'ils sont cédés par leurs propriétaires en vue du reboisement. Enfin, pour les déboisements dus à une cause de force majeure, la régénération doit être assurée dans un délai de deux ans tout au plus. Au cas où les propriétaires ne rempliraient pas cette obligation pour des raisons imputables, les travaux de reboisement et d'entretien jusqu'à la réussite finale de la régénération seraient exécutés par les enclos sylvicoles au compte des propriétaires.

Observant le même droit, l'obligation de protection et la conservation du fonds forestier, la législation actuelle a établi des règles et des mesures spéciales concernant *la protection et la conservation de la forêt* par : la protection des forêts contre les coupes irrationnelles, la protection contre la pollution, contre les maladies et les insectes nuisibles ainsi que la protection du fonds destiné à la chasse et du fonds concernant la pêche dans les eaux de la montagne y compris dans les eaux des barrages.

La protection des forêts contre les déforestations irrationnelles. Le volume du bois pour l'industrialisation, récolté par an sur l'ensemble du territoire et sur chaque unité de production sylvestre, est lié à la cote normale de déboisement établie par les aménagements sylvestres, tout en tenant compte de la structure du bois. Afin de conserver les forêts importantes de chêne rouvre, chêne chevelu, hêtre, tilleul, sapin, mélèze, tout comme pour obtenir des productions industrielles de qualité supérieure, les coupes de bois de ces forêts peuvent être faites seulement à l'âge prévu par la loi.

L'exploitation du bois industriel est faite dans les conditions, les délais, les modalités, les périodes de coupe et de transport par les instructions spéciales émises par le Ministère des Eaux, des Forêts et de la Protection de l'Environnement. En règle générale, le bois peut être coupé après seulement sur délivrance d'une autorisation d'exploitation et un cahier des charges par les unités forestières.

En même temps, le contrôle de la circulation du bois est réalisé par l'institution de l'obligation de présenter les papiers justificatifs pour chaque transport depuis l'endroit où se fait la coupe jusqu'à celui de l'entreposage ainsi que par l'évidence et l'archivage des papiers attestant la provenance du bois reçu pour utilisation industrielle par les propriétaires d'installations transformant le bois rond. De plus, à l'exploitation du bois, les enclos sylvicoles, les agents économiques et les personnes physiques autorisées, sont obligés d'utiliser des technologies pour la coupe du bois et pour son transport en dehors de la forêt qui ne provoquent pas la dégradation des sols ou des rivages des eaux, la destruction ou l'endommagement des arbres non destinés à l'exploitation.

En ce qui concerne les lots reçus pour l'exploitation, leurs titulaires en sont responsables pour toute la durée de l'exploitation, du début à la fin, des dommages causés au fonds forestier appartenant aux lots et sur une superficie de 200 mètres aux alentours.

La protection de la forêt contre la pollution. En règle générale de protection, les personnes physiques et juridiques qui déploient des activités causant des préjudices, par la pollution, au fonds forestier, à la végétation forestière et au-delà de ce fonds, sont obligées de prendre toutes les mesures nécessaires à l'observation des indices de qualité de l'air, de l'eau et du sol. Quant à la responsabilité, les dégâts causés par le non-respect de ces prévisions, ils

seront payés entièrement par ceux qui les ont causés, mis à part les sanctions pénales ou administratives selon le cas.

Aussi, pour prévenir la pollution de la forêt, faut-il éviter, autant que possible, l'implantation à proximité des forêts d'unités industrielles ayant des technologies polluantes.

La protection contre les maladies et les insectes nuisibles. L'état de santé des forêts est assurée par la prise de mesures à même de prévenir et de combattre les insectes nuisibles et les maladies. Ces mesures sont adoptées par les détenteurs des statistiques sur les insectes nuisibles à la végétation forestière en vue de les prévenir et de les combattre. Afin de protéger la flore et la faune, on applique des méthodes biologiques et intégrées pour combattre les maladies et les insectes nuisibles, à même d'assurer l'équilibre écologique.

La sauvegarde du fonds forestier. La Régie Nationale des Forêts et les détenteurs de forêts, propriété privée, sont obligés d'assurer la sauvegarde du fonds forestier qu'ils gèrent, contre les coupes illégales d'arbres, vols, destructions, dégradations, pâturage, braconnage et autres faits endommageables ainsi qu'à prendre des mesures pour prévenir ou combattre les incendies.

Afin d'atteindre ces objectifs, les autorités administratives locales (préfets, conseils départementaux et locaux, ainsi que la police) sont obligées de soutenir les propriétaires des forêts dans les actions de sauvegarde du fonds forestier.

Pour prévenir et éteindre les incendies des forêts, la loi prévoit l'obligation des personnes physiques et juridiques qui déploient des activités dans le cadre du Fonds forestier, ainsi que dans les zones limitrophes d'appliquer et de respecter les réglementations établies en ce sens.

De plus, les personnes physiques se trouvant à proximité des zones de végétation forestière où se sont produits des incendies sont obligées de participer à leur extinction.

III. – LES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA GESTION DES FORÊTS

Dans l'état actuel de développement des institutions pour les forêts en Roumanie, on constate trois catégories majeures de structures, selon le genre et les objectifs de ceux-ci : structures ayant la compétence de l'administration, structures pour l'administration et la gestion, ainsi que les associations des propriétaires.

Ainsi, l'organisme de l'administration publique centrale spécialisée, qui applique la stratégie et la politique forestière de l'Etat, est le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire du Département des forêts, le Ministère remplit des attributions d'adminis-

tration générale (par l'élaboration de stratégies nationales et de prévisions pour l'entretien des forêts propriété d'Etat et privée, par des programmes concernant l'amélioration de l'état des forêts et de la végétation existant au-delà du fonds forestier), de coordination et de contrôle sur l'application des réglementations légales concernant ce domaine. Ainsi, le Ministère représente les intérêts de l'Etat dans le cadre de la Régie nationale des forêts, élabore les normes qui constituent le régime sylvicole et exerce le contrôle de l'application de ces normes, coordonne et contrôle l'élaboration et l'application des aménagements sylvicoles, etc.

Au niveau des départements et de la ville de Bucarest, agissent les agents pour la protection de l'environnement, en tant que services publics décentralisés, ayant également comme attribution la protection des forêts.

En tant que structure ayant des attributions d'administration et de gestion, fonctionne la Régie nationale des forêts « ROMSILVA »-RA, dont l'objet d'activité, est l'entretien unitaire, sur des principes écologiques, sur la base des aménagements sylvicoles, du fonds forestier en totalité, afin d'augmenter la contribution des forêts à l'amélioration de l'environnement, et de couvrir certaines exigences de l'économie nationale.

A cet effet, la Régie organise et réalise les travaux nécessaires à la régénération des forêts, prend soin des terrains du fonds forestier pour qu'ils soient protégés contre l'érosion, et d'autres formes de dégradation, organise des actions de protection phytosanitaire, entretient les parcs nationaux et les réserves faisant partie du fonds forestier, sur des principes écologiques, etc.

Enfin, la loi exige que l'administration du fonds forestier, propriété privée, soit faite par ses propriétaires, de manière individuelle ou en association.

Par rapport aux structures actuelles d'administration et de gestion des forêts en Roumanie, s'imposent au moins deux remarques. En premier lieu, la coordination par le même ministère des attributions administratives des forêts et de la protection de l'environnement. Cela implique la réalisation simultanée de l'exploitation économique et du contrôle de l'observation des servitudes pour la protection de la nature, fait qui peut générer des intérêts différents, contradictoires, difficilement surmontables. Dans une période de transition, notamment, les difficultés socio-économiques ont, souvent, comme résultat, le passage des intérêts de la protection des facteurs de l'ombre dans la pénombre.

En second lieu, le monopole d'une seule régie nationale sur l'administration, la gestion et même sur la protection du fonds forestier, engendre un « état forestier » dans un « état de droit », où les rapports entre administration/exploitation et protection s'établissent difficilement, car, dans la plupart des cas les intérêts du premier genre ont la priorité. D'ailleurs, les expériences des dernières années, surtout sur le plan local, ont démontré que

l'action et l'influence d'autres organismes publics ou privés sont, en fait, exclues du domaine de la Régie.

IV. — LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES POUR LA PROTECTION DES FORÊTS

L'analyse de la législation roumaine dans la perspective des mesures incitatives économiques et fiscales utilisées dans différents Etats (taxes, détaxes ou subventions, le système de la mise en consignation et des « bourses de pollution ») démontre qu'une telle pratique positive est encore au début.

Ainsi, les réglementations adoptées avant 1909, sont annexées aux mesures classiques, c'est à dire, on crée des obligations générales pour la protection du fonds forestier et on sanctionne le non-respect de celles-ci par le biais de la responsabilité juridique (civile, contraventions ou pénales). Pourtant, la législation adoptée ces quatre dernières années ou celle en train d'être adoptée (ainsi que la loi concernant la protection de l'environnement ou du nouveau Code forestier, en ce moment en état d'élaboration) se montre ouverte à de telles mesures particulièrement efficaces.

Dans cette étude, je me contenterai de présenter les mesures déjà existantes dans la *loi Lata*, mesures qui connaissent déjà une consécration juridique adéquate, sans pour autant ignorer certaines solutions prévues pour l'avenir.

A préciser que celles-ci sont établies par des réglementations ayant un caractère général, portant sur la promotion des objectifs de la réforme, et, surtout, sur la transition à l'économie de marché. Il s'agit en fait, de la Loi du fonds foncier (n° 18/1991) par laquelle a été reconstitué ou constitué le droit de propriété privée sur les terrains, y compris ceux à destination forestière (les terrains de mise en forêt ceux pour les besoins de culture, production et administration sylvicole, terrains destinés à la mise en forêt et ceux non productifs s'ils font partie des aménagements sylvicoles) ainsi que certaines réglementations annexes.

a) Les taxes : En vue de la pénalisation du changement de la destination des terrains, l'exclusion définitive des terrains du circuit sylvicole doit être faite avec l'approbation du Ministère de l'environnement et par les titulaires de cette approbation, les propriétaires étant obligés de payer la contre valeur et les taxes prévues par la loi (art. 57 de la Loi 18/1991). Ces taxes vont constituer le « fonds d'amélioration du fonds foncier », qui sera à la disposition du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi qu'à la disposition du Ministère de l'environnement.

Sont exempts de ces taxes les terrains définitivement exclus du circuit sylvicole, terrains destinés aux constructions abritant des activités sylvicoles, les actions visant à régulariser les cours d'eau et à obtenir des sources

d'eau potable, ainsi que pour les objectifs météorologiques. Ayant des effets stimulants directs pour l'utilisation de manière efficace des surfaces des terrains et pour la prévention de leur dégradation, on a établi, par la Loi n° 69/1993 une taxe spéciale pour l'utilisation des terrains d'Etat à d'autres buts que pour l'agriculture ou la sylviculture. Cette taxe est annuelle, en lei par mètre de terrain, différenciée par catégorie de localités, et, dans le cadre de ces localités, par zones, et elle devient un revenu au budget de l'Etat.

Dans le même contexte, le volume de bois récolté par an, sur différentes zones géographiques et ayant différentes destinations, doit être approuvé par la loi, selon la capacité de support écologique des forêts. De même, l'exportation du bois et des produits en bois est contingentée.

b) Les détaxations et les subventions : Les terrains qui par la dégradation et la pollution ont perdu, en totalité ou en partie, la capacité de production pour les cultures sylvicoles, vont constituer des périmètres d'amélioration. Durant l'amélioration, ces terrains sont exempts de taxes et d'impôts envers l'Etat, le département ou la commune.

Le nouveau Code forestier prévoit le fait suivant : les terrains du fonds forestier constituant la propriété publique de l'Etat, vont être exempts de taxes et d'impôts.

Les fonds nécessaires à la recherche, l'élaboration des projets et l'exécution des travaux prévus dans les projets d'aménagement, d'amélioration et de mise en valeur des terrains dégradés et pollués faisant partie du périmètre est assuré du fonds d'amélioration et des allocations budgétaires. Ceux-ci peuvent être augmentés par la participation des autorités publiques locales, celle des détenteurs de terrains, du public, de l'OGN et d'autres institutions intéressées.

De même, l'Etat subventionne du budget, les travaux effectués pour consolider des terrains, pour la mise en forêt, les consolidations, le réensemencement d'herbe, etc., selon les projets d'amélioration. C'est toujours l'Etat qui mettra à la disposition de détenteurs de terrains sylvicoles dégradés, gratuitement, le matériel nécessaire, les plants, les graines des herbes ainsi que l'assistance technique, même si ceux-ci ne font pas partie du périmètre d'amélioration. Les détenteurs qui ont reçu des matériaux pour le réensemencement de l'herbe, pour la mise en forêt et pour l'amendement et qui ne les ont pas utilisés dans le but pour lequel ils les ont demandés, sont obligés de payer leur contre-valeur.

c) *Le système de la consignation.* Ce système de la consignation est utilisé sous la forme d'une « caution ». Ainsi, pour l'exclusion temporaire des terrains de la production sylvicole, le titulaire de l'approbation est obligé de déposer une garantie en argent égale à la taxe nécessaire pour exclure définitivement les terrains du circuit sylvicole, au « fonds d'amélioration du fonds foncier ». Après avoir rempli les obligations légales concernant la restitution des terrains, le titulaire recevra la garantie déposée sur la confirmation des

organismes des départements sylvicoles et sur la confirmation du propriétaire.

Au cas où le titulaire de l'approbation n'effectue pas les travaux de manière satisfaisante et dans les délais prévus par cette approbation, l'organisme sylvicole spécialisé va décider, après avoir effectivement constaté la situation, l'exécution des travaux de restitution sur les frais tirés de la garantie déposée. Si le titulaire de l'approbation n'effectue pas les travaux dans les nouveaux délais et observant la qualité établie par les organismes sylvicoles, la garantie reste entièrement et de manière définitive dans le « Fonds d'amélioration du fonds foncier ».

Le nouveau Code forestier va instituer une caution spéciale pour les titulaires des autorisations d'exploitation du bois n'appartenant pas à la Régie autonome des forêts, qui seront obligés de déposer, avant de recevoir l'autorisation, une somme équivalente à 20 % de la valeur du bois, établie par le contrat du fournisseur. La somme va être utilisée pour couvrir les éventuels dégâts causés au fonds forestier durant l'exploitation du bois.

CONCLUSION

Le système de mesures fiscales et incitatives pour la protection des forêts existant en Roumanie, est affecté par la période de transition à l'économie de marché et des difficultés qu'elle engendre. L'introduction de nouvelles mesures de ce genre suppose, d'une part, une certaine période « d'adaptation », un minimum d'expérience pour qu'on les fasse agir de manière effective et efficace, et, d'autre part, leur inscription dans l'ensemble général de la nouvelle stratégie de l'environnement et de la sauvegarde de la nature.

V. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DE LA FORÊT

L'instrument principal d'aménagement du fonds forestier, propriété publique ou privée, est constitué par les aménagements publics, élaborés selon les prévisions des plans d'aménagement du territoire approuvés par la loi.

Ainsi, les aménagements sylvicoles constituent la base du cadastre forestier et ils établissent, par rapport aux objectifs écologiques et socio-économiques, la manière d'entretenir le fonds forestier, par l'institution des normes techniques spéciales et en décidant les mesures nécessaires à leur observation.

Sur la base de ces aménagements, on dresse de manière périodique, l'inventaire du fonds forestier, au niveau national et international.

Les aménagements sylvicoles s'établissent pour une période de 10 ans, à l'exception des forêts de peupliers, saules et autres variétés poussant rapidement, pour lesquelles on accorde une période de 5 ans.

Les aménagements sylvicoles et la modification de leurs prévisions sont approuvés par le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement.

Par rapport aux fonctions qu'elles remplissent, les forêts font partie de deux groupes fonctionnels. Le premier groupe qui comprend des forêts à fonctions spéciales pour la protection des eaux, du sol, du climat et des objectifs nationaux, des forêts pour les loisirs, celles pour la protection du génophode et de l'écophode, ainsi que les forêts déclarées monuments naturels et les réserves. Le deuxième groupe comprend des forêts ayant des fonctions de production et de protection où l'on compte réaliser, surtout du bois pour une utilisation industrielle, d'une qualité supérieure ainsi que d'autres produits de la forêt et en même temps, à assurer la protection de la qualité de l'environnement. Pour chaque groupe ou sous-groupe fonctionnel, sont établies par les aménagements sylvicoles, des mesures d'entretien différenciées, afin de réaliser des structures à même d'assurer et d'effectuer de manière adéquate les fonctions attribuées.

VI. — LES DROITS FONCIERS, LES PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET LA PROTECTION DES FORÊTS (LE STATUT DU SOL) ; LES RAPPORTS ENTRE LA FORÊT, L'AGRICULTURE ET LE PASTORALISME

L'évolution délétère du régime climatique en Roumanie peut être expliquée également par le dérèglement des rapports entre le fonds sylvicole et le fonds agricole. A cause des déboisements, pendant plusieurs années, des superficies importantes (plus de 2 millions d'hectares de 1781 à 1918), du pâturage excessif et des défrichements, a eu lieu une extension des sols arides sur les sols de sylvosteppe et de forêt, ce qui a favorisé le caractère de plus en plus sec du climat.

Conformément à la Loi n° 18/1991, du fonds foncier, on établit le fait que les terrains de tout genre, indifféremment de leur destination, du titre sur la base duquel ils sont obtenus ou du domaine public ou privé dont ils font partie, représentent le fonds foncier de la Roumanie.

On consacre ainsi un régime public de sauvegarde et de protection de tous les terrains, qu'ils fassent ou non l'objet de la propriété privée ou de la propriété publique.

Selon leur destination les terrains sont : des terrains agricoles, forestiers, des terrains se trouvant en permanence sous l'eau, ou à l'intérieur de la forêt ainsi que des terrains à destination spéciale.

Ainsi, les terrains à destination forestière sont : des terrains boisés ou ceux destinés au besoin des cultures, de production ou d'administration sylvicole, des terrains destinés au reboisement et ceux non productifs (rocheux, ravins, torrents) si ces terrains ne sont pas compris dans les aménagements sylvicoles.

Conformément à la loi, les détenteurs de terrains sont obligés de les exploiter, selon leur destination et d'assurer la protection du sol.

La protection et l'amélioration du sol sont réalisées par des travaux visant à prévenir et à combattre le processus de dégradation et de pollution du sol, dû aux phénomènes naturels ou causé par les activités économiques et sociales.

On peut changer la catégorie d'utilisation du terrain seulement dans les situations et les conditions strictement établies par la loi et avec l'approbation des autorités publiques compétentes.

Le pâturage dans les forêts qui font partie du fonds forestier, propriété publique de l'Etat, sur les terrains dégradés boisés et les rideaux forestiers de protection est interdit. En ce qui concerne le fonds forestier propriété privé, le pâturage est interdit seulement dans la zone des arbrisseaux en cours de régénérations et dans les forêts ayant des fonctions spéciales de protection ainsi que les plantations jeunes de moins de 10 ans et également dans les forêts de peupliers et de saule ayant seulement l'âge de 5 ans.

VII. – LE DROIT DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

La législation roumaine actuelle comprend peu de prévisions concernant les droits des populations autochtones face aux facteurs de l'environnement. Ainsi, les réglementations sur les forêts n'établissent pas, en principe, de tels droits privés.

Pourtant, la Loi n° 82/1993 concernant la constitution de la Réserve de la Biosphère « le Delta du Danube », établit et garantit le droit de la population autochtone du territoire de la réserve de garder les coutumes spécifiques locales et les activités économiques traditionnelles.

Afin d'assurer la continuité des activités économiques traditionnelles, on prévoit la possibilité de compensations accordées par l'Etat. De plus, la population autochtone a un droit de préemption à la concession, par le gouvernement, des superficies de terrains et des eaux pour la mise en valeur des ressources terrestres et aquatiques.

Etat actuel de la législation forestière au Sénégal

PAR

IBRAHIMA LY

DOCTEUR D'ETAT EN DROIT

ASSISTANT À LA FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
UNIVERSITÉ CHEIKH ANTA DIOP (DAKAR, SÉNÉGAL)

Pays sahélien agressé par la désertification, le Sénégal s'efforce depuis des décennies à mettre en place une réglementation nationale appropriée en vue de protéger son patrimoine forestier en constant dépérissement.

Si l'existence des textes juridiques concernant la protection des forêts au Sénégal date de la période coloniale (1), l'indépendance a suscité un élan de réglementation et de codification plus ou moins heureux à partir de 1960. Les principaux textes sont les suivants :

Dans le domaine forestier proprement dit, un code forestier a été adopté en 1965. Il comportait deux parties :

- Une partie législative : la loi n° 65-23 du 9 février 1965 ;
- Une partie réglementaire : le décret n° 65-078 du 10 février 1965. (En 1974, la partie législative sera abrogée et remplacée par la loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 ; elle-même sera abrogée et remplacée en 1993 par la loi n° 93-06 du 4 février 1993 actuellement en vigueur).

Le décret n° 65-078 reste toujours en vigueur jusqu'à son abrogation qui est du reste imminente.

Dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune, le Code de la chasse date de 1967 ; et comprend deux parties :

- Une partie législative : la loi n° 67-28 du 29 mai 1967.
- Une partie réglementaire : le décret n° 67-610 du 30 mai 1967. (On notera qu'en ce qui concerne le Code de la chasse, le décret n° 67-610 a connu cinq modifications en près de vingt ans par les décrets suivants :
 - N° 69-1375 du 10 décembre 1969.
 - N° 73-068 du 25 janvier 1973.

(1) On peut noter sur ce point l'ordonnance sur les eaux et forêts de 1669 (sous COLBERT) le Code forestier de 1827, le décret du 4 juillet 1935 sur le régime forestier, le décret du 12 avril 1954 réglementant les feux précoces, le décret du 20 mai 1955 sur le régime forestier et la protection des forêts, l'arrêté du 2 novembre 1942 réglementant l'exploitation des forêts en AOF, etc.

- N° 77-981 du 7 novembre 1977.
- N° 80-445 du 29 avril 1980.

La dernière modification date de 1986 : décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 actuellement en vigueur.

Quant à la partie législative, elle n'a été abrogée et remplacée qu'en 1986 par la nouvelle loi : loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 actuellement en vigueur.

Le secteur de la pêche continentale ne sera pas abordé dans le présent rapport malgré les liens qu'il peut avoir avec la forêt et la chasse (2). L'accent sera mis en effet exclusivement sur la forêt et ses ressources animales et végétales. L'objectif principal étant de mettre en évidence les aspects juridiques de la gestion des forêts. Cinq thèmes permettront d'illustrer ces aspects juridiques :

- Les institutions nationales de gestion des forêts.
- Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts.
- Les instruments d'aménagement et de protection (plans d'aménagement, protection des espaces et des espèces, lutte contre les incendies de forêts).
- Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (statut du sol, rapports forêts agriculture et pastoralisme).
- Les droits des populations autochtones et les forêts.

I. - LES INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

Dans la mesure où la définition et l'application de la politique forestière incombent à l'Etat, les institutions nationales de gestion des forêts sont principalement des institutions étatiques (3). Outre la Direction des Eaux, Forêts et Chasses, plusieurs Commissions et Conseils participent à cette gestion.

(2) Les ressources halieutiques intérieures font en effet partie de la forêt.

Les textes organisant la pêche continentale se divisent aussi en deux parties constituant le Code de la pêche continentale :

- Partie législative : loi n° 63-40 du 10 juin 1963 (en vigueur).
- Partie réglementaire : décret n° 65-506 du 19 juillet 1965 (complété par de nombreux autres textes).

(3) Voir les développements sur les politiques publiques dans notre thèse : I. LY, « Problématique du droit de l'Environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal » (Thèse de doctorat d'Etat en droit - Université Cheikh anta Diop - Dakar - Avril 1994 ; 458 pages (en particulier Titre II, 1^{re} Partie).

1. – La Direction des Eaux, Forêts et Chasses

C'est l'une des directions classiques du Ministère chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature (4). Elle est chargée aux termes du décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 (5) de la conception, de l'exécution et du contrôle de toutes les actions de l'Etat, des collectivités locales et des personnes privées relatives à :

- La délimitation du domaine forestier,
- La gestion et la mise en valeur des forêts, des ressources animales sauvages et des ressources halieutiques intérieures,
- La défense et la protection des forêts,
- L'exploitation des produits forestiers,
- L'élaboration des textes portant réglementation en matière cynégétique, piscicole et d'exploitation forestière.

Cette direction comprend un certain nombre de divisions intervenant dans les différents secteurs relevant de sa mission (6) :

- Une division de la chasse, de la conservation du gibier et de son milieu,
- Une division de la protection de la forêt et de la lutte contre les feux de brousse,
- Une division de la production forestière,
- Une division de la pêche continentale et de la pisciculture.

Toutefois, il convient de signaler l'existence de la Direction de la conservation des sols et du reboisement que le décret de 1985 distingue de la Direction des Eaux et Forêts (7) et dont la mission est aux termes de l'article 11, la conception, l'exécution, le contrôle, l'impulsion et la coordination de toutes les actions relatives :

- à la mise en œuvre des projets autonomes de développement forestier artificiel,
- à la défense, la restauration et la conservation des sols,
- au reboisement industriel et communautaire,
- à l'aménagement, l'amélioration et la gestion des ressources végétales naturelles et des boisements,
- à l'élaboration des textes portant réglementation en matière de développement forestier.

Cette direction comprend à son tour un certain nombre de divisions aux termes de l'article 10 du décret de 1985.

- Une division de la conservation et de la restauration des sols,

(4) A côté des directions de l'Environnement et des Parcs nationaux (Voir sur ce point, le décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 portant organisation du Ministère de la Protection de la Nature).

(5) Article 9 du décret n° 85-1017.

(6) Article 8 du décret n° 85-1017.

(7) Articles 10 et 11 du décret n° 85-1017.

- Une division de la sylviculture et du reboisement,
- Une division de l'aménagement forestier,
- Les projets autonomes de développement forestier.

En réalité, ces deux directions sont difficiles à séparer au plan fonctionnel dans la mesure où les actions de protection des forêts au sens large ne peuvent se faire sans des techniques de conservation des sols (8). L'imbrication des actions est sans doute à la base du projet de fusion envisagé dans le prochain décret portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. En effet, les articles 9 et 10 dudit projet de décret ne distinguent désormais qu'une seule direction immuable et classique : la Direction des Eaux et Forêts :

Article 9 : La Direction des Eaux et Forêts est chargée de la mise en œuvre de la politique forestière nationale et de l'exercice des prérogatives de l'Etat dans les domaines de la foresterie, de la conservation des sols, de la gestion de la faune et de la pêche continentale (9). Elle est responsable de la gestion du domaine forestier national et de l'élaboration des textes réglementaires et législatifs en matière de gestion des ressources naturelles relevant de sa compétence.

Il faut espérer que ce projet de décret soit rapidement adopté.

2. - Les commissions de conservation des sols

Elles sont prévues dans le Code forestier (partie réglementaire) de 1965 toujours en vigueur. C'est le chapitre II dudit décret relatif au classement et au déclassement du domaine forestier (articles D 11 à D 18) qui distingue deux commissions : une commission régionale de la conservation des sols créée au chef-lieu de chacune des régions administratives du Sénégal, et chargée d'examiner les demandes de classement des terrains dans le domaine forestier ou de déclassement des forêts classées (10). Les conditions de classement et de déclassement sont prévues à l'article D 11, alinéas 3 et 4 du décret n° 65-078. Ainsi :

(8) C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le premier intitulé du projet de Code forestier actuel (partie législative : Loi n° 93-06 du 4 février 1993) était : « Code forestier et de la conservation des sols ». Mais il sera modifié.

(9) Il y a donc véritablement un souci de fusion et de concentration des prérogatives dans des domaines variés :

- La foresterie.
- La conservation des sols.
- La pêche continentale.

L'article 10 du projet de décret confirme l'étendue de ces domaines, en énumérant les divisions de la direction.

(10) Le projet de transformation des régions en collectivités locales soumises à la tutelle risque de transformer le fonctionnement et la composition de cette commission régionale. Une réflexion devrait être engagée dans ce sens pour anticiper les éventuels problèmes juridiques.

- Lorsque dans un département, le domaine forestier représente moins de vingt pour cent de la superficie, les demandes de déclassement ne pourront être étudiées par les commissions de conservation des sols que dans la mesure où seront présentées simultanément des propositions de classement portant sur des superficies au moins équivalentes.
- Toutefois, dans la zone sylvopastorale où la plus grande partie du domaine forestier doit être utilisée en vue de l'alimentation du bétail, le taux de classement ne devra pas être inférieur à 50 %. Les prescriptions de l'alinéa précédent seront applicables.

La commission régionale est présidée par le Gouverneur de la région ou son délégué. Elle comprend :

- Les préfets intéressés,
- Un représentant du service des domaines,
- Un représentant du service des Eaux et Forêts,
- Un représentant du service de l'agriculture,
- Un représentant du service du génie rural,
- Un représentant du service de l'élevage,
- Un représentant de chacune des collectivités intéressées à la demande ou au projet présenté,
- Un représentant de l'Assemblée régionale.

Conformément à l'article D 12 al. 1^{er}, la commission régionale établit le dossier du classement ou du déclassement, étudie le bien fondé des réclamations, et transmet le dossier à la commission nationale de la Conservation des sols à Dakar.

Intervenant à un second niveau en tant que 2^e commission, la commission nationale de conservation des sols doit étudier ce dossier transmis par la commission régionale, avant de le transmettre à son tour avec un avis motivé au Président de la République qui seul, examine en dernier ressort le projet de classement ou de déclassement. En cas d'approbation, il prend un décret prononçant le classement ou le déclassement du domaine forestier et fixe les conditions précises d'exploitation desdites terres par les collectivités bénéficiaires en fonction du plan de développement du territoire. Toutefois, pour que des cultures soient effectuées dans les zones déclassées, ou des défrichements, la collectivité bénéficiaire devra soumettre au service forestier un plan d'aménagement réservant les rideaux d'arbres anti-érosifs. Ce plan devra être approuvé par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts. Le contrôle de l'exécution de ces plans d'aménagement dans les zones déclassées se fait par les agents des Eaux et Forêts. Le contrôle de l'exécution de ces plans d'aménagement dans les zones déclassées se fait par les agents des Eaux et Forêts.

Une autre restriction est que le déclassement prononcé par décret du Président de la République « n'entraîne pas de la part de l'Etat renonciation à ses droits sur la parcelle de forêt déclassée. En aucun cas, la mise de cette

parcelle à la disposition d'individus ou de collectivités ne peut permettre la constitution de droits fonciers ou la reconstitution des droits de même nature qui avaient été éliminés par l'effet du classement... » (11).

Dans tous les cas, « la non-observation des conditions d'exploitation entraîne impérativement le retrait immédiat des terres affectées sans indemnisation aucune. Ce retrait est prononcé par décret » (12).

La commission nationale de conservation des sols est présidée par le Ministre chargé des Eaux et Forêts. Elle comprend :

- Un représentant du Ministre de l'Intérieur,
- Un représentant du Ministre du Plan et de la Coopération,
- Un représentant de l'Assemblée nationale,
- Un représentant du Conseil économique et social,
- Le Chef du service des Eaux et Forêts,
- Le Chef du service des Domaines,
- Le Chef du service de l'Agriculture,
- Le Chef du service de l'Elevage,
- Le Chef du service du génie rural,
- Le Directeur de l'aménagement du territoire.

3. - *Les commissions départementales sur le défrichement et l'installation de nouveaux villages*

Protéger les forêts, c'est aussi contrôler les défrichements et l'installation de nouveaux villages. L'article D 26 définit le défrichement comme « la succession des opérations destinées à permettre la mise en culture d'un terrain préalablement recouvert d'une végétation ligneuse ». L'article D 27 interdit le défrichement dans les zones suivantes :

- « - A l'intérieur du domaine forestier,
- Dans les zones du domaine national mises en défens dans un but de protection (versant des collines à pente excessive, terres cultivables mais susceptibles d'érosion, dunes littorales, berges de rivières, etc.) ».

C'est pour prévenir le défrichement et l'occupation illicites de ces zones que la circulaire n° 0074/PM du 26 octobre 1973 va créer au niveau de chaque département la commission départementale sur le défrichement et l'ins-

(11) Article D 17.

Cette disposition a pour but d'éviter la spéculation foncière dans les zones déclassées. Elle vise plus spécialement à éviter l'appropriation privative dans des zones non susceptibles de l'être. (Pour des développements plus substantiels, voir M. CAVERIVIERE et M. DEBENE, « Droit foncier sénégalais » (Berger-Levrault, 1988) (sur la nature du domaine national).

Voir également I. LY, « Les manifestations du pouvoir réglementaire des autorités administratives en matière foncière » (*RIPAS*, oct.-déc. 1990).

(12) Article D 18.

tallation de nouveaux villages. Elle est présidée par le Préfet du Département et comprend :

- Le représentant des Eaux et Forêts,
- Le représentant de l'agriculture,
- le représentant de l'élevage,
- les représentants des collectivités intéressées.

L'importance de ces commissions départementales se justifie par leurs attributions en matière de protection des forêts. En effet :

- Elles étudient toutes les nouvelles demandes de défrichements adressées aux Préfets en vue de la culture ou l'installation de nouveaux villages (13).
- Elles veillent à la collaboration étroite entre les services des Eaux et Forêts et les communautés rurales chargées de la gestion des terroirs dans les zones de terroir-test, en vue d'aider ces dernières à une meilleure conservation des formations végétales pour créer des bois qui leur appartiennent et réaliser des plantations.

En 1985, le Ministre de la Protection de la Nature, par la circulaire n° 1229/MPN du 7 mai 1985, rappelle à tous les Gouverneurs de région la nécessité de l'application de la circulaire du Premier Ministre du 26 octobre 1973. Ce rappel sera-t-il entendu ? L'avenir le dira certainement un jour.

4. - *Le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune*

La protection des forêts concerne l'ensemble des ressources forestières, c'est-à-dire animales et végétales. Par conséquent, les espèces sont protégées par trois textes particuliers : les deux parties (législative et réglementaire) du Code de la chasse et de la protection de la faune, et le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (14). L'article 2 du décret portant création dudit Conseil supérieur lui donne des pouvoirs assez larges :

« Le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune donne son avis sur toutes les questions concernant la chasse, la protection de la faune et de la nature dont il est saisi par son Président.

(13) Concernant les cultures, les articles D 29 et D 30 permettent dans le domaine forestier de conclure des contrats de culture. C'est par ces dispositions réglementaires que la forêt de Khelkom fut cédée aux Mourides en 1991. Ce qui suscita à l'époque de vives controverses dans les milieux scientifiques et forestiers. (Voir sur ce point l'article de Karen FREUDENBERGER, « L'habile destruction d'une forêt » (Programme réseaux des zones arides - dossier n° 29 ; septembre 1991, 21 pages) cité par I. LY (Thèse précitée ; pages 211 et 212).

Voir également plus loin : les rapports forêts, agriculture et pastoralisme.

(14) Ce conseil est régi par le décret n° 81-1103 du 18 novembre 1981 (modifié par le décret n° 88-914 du 27 juin 1988).

Il peut, en outre, sur la proposition d'un tiers de ses membres, émettre des vœux (15) concernant les questions relevant de sa compétence, notamment sur :

- L'amélioration de la législation en matière de chasse, de protection de la faune et de la nature,
- L'organisation de l'exercice de la chasse,
- La détermination des zones de chasse à ouvrir ou à fermer,
- La protection de la faune et de son habitat, ainsi que celle de la flore,
- La réintroduction de certaines espèces animales,
- Le repeuplement faunique de certains territoires,
- Les problèmes liés au braconnage et à l'exploitation de la faune sauvage,
- L'encouragement d'études scientifiques de certaines espèces cynégétiques,
- La gestion des zones d'intérêt cynégétique,
- L'installation de nouveaux campements de tourisme cynégétique ».

On peut considérer que la composition renforcée de ce Conseil par 19 membres (12 membres de droit et 7 membres désignés) est un gage de succès de l'application de la politique de chasse et de protection de la faune. Mais outre la composition, certains pouvoirs du Conseil sont porteurs d'espoirs (16).

5. - Le Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement

La toute dernière des institutions de protection est le Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement. Créé par le décret n° 93-885 du 4 août 1993 (17), le Conseil supérieur est « un cadre de concertation chargé, sous la présidence du Premier Ministre, d'orienter l'action en vue d'intégrer harmonieusement les aspects environnementaux dans les programmes de développement économique et social... » (18). Aux termes de l'article 1^{er} dudit décret, « Le Conseil est chargé de la supervision et de la

(15) Il y a là une absence de contrainte manifeste. Le terme de directive serait plus approprié, en laissant ainsi les modalités d'application aux organes plus techniques.

(16) En particulier ceux contenus dans l'article 5 du décret n° 81-1103 : « Le Président du Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune a la faculté de confier à des groupes de travail spécialisés l'étude de certains problèmes particuliers ». Ces groupes spécialisés peuvent ainsi permettre le travail de réflexion destiné à améliorer la législation sur la chasse et la protection de la faune.

(17) Soit exactement 6 mois après la signature de la partie législative du Code forestier (Loi n° 93-06 du 4 février 1993).

(18) Extrait de l'exposé des motifs du décret n° 93-885 du 4 août 1993.

coordination des plans d'actions en matière de gestion de l'Environnement et des ressources naturelles ». C'est dire que l'objectif principal demeure la coordination afin d'éviter que les différents plans d'action en cours se contrarient dans leurs conceptions, leurs définitions et leurs modalités d'application.

Cependant, si cet objectif est louable en soi, on peut néanmoins se poser la question de savoir véritablement quelle est la différence dans le fond entre ce Conseil supérieur et le Conseil national de l'urbanisme et de l'Environnement toujours en vigueur. La question est d'autant plus importante que les dispositions finales du décret du 4 août 1993 ne suppriment pas le Conseil national. D'autre part, le décret de 1993 cite parmi ses visas le Code de l'urbanisme (partie réglementaire) qui contient les dispositions relatives au Conseil national, mais ne fait aucune allusion dans ses développements au contenu de ces dispositions. En réalité, la seule explication à notre avis est la volonté de l'Etat de faire cohabiter deux structures à compétences assez proches dans un même domaine : celui de la gestion des ressources naturelles. Cependant, les conditions d'une telle cohabitation ne nous paraissent pas suffisamment définies (19).

II. – LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Les pouvoirs publics ont mis en place un ensemble de mesures destinées à encourager la protection des forêts et dissuader le gaspillage et la destruction des ressources ligneuses.

Le nouveau Code forestier (20) dispose par exemple à l'article L 2 que : « L'exploitation commerciale de toute ressource forestière du domaine national ne peut se faire qu'après paiement de taxes et redevances dans des conditions et formes définies par décret » (on peut supposer qu'il s'agit de la partie réglementaire du Code forestier, à moins qu'un décret particulier soit pris à cet effet ; l'article L 2 est quelque peu imprécis sur ce point). Dans tous les cas, « le produit des redevances et des adjudications réalisées par l'Etat est versé au Fonds forestier national » (21).

(19) Voir des développements dans notre thèse précitée (pages 61 à 64).

(20) Loi n° 93-06 du 4 février 1993 (Titre I : De la mise en valeur des forêts ; chapitre I : Des droits d'exploitation).

(21) Article L 3.

Cela signifie que c'est le Fonds forestier national qui joue le rôle de caissier forestier. L'article L 4 fixe ses attributions :

« Le Fonds forestier national contribue à la mise en valeur des ressources forestières nationales. Il exécute ou encourage, par ses interventions, les actions de protection et de conservation des ressources forestières, fauniques et piscicoles, les actions de reboisement, ainsi que les actions de restauration des terrains dénudés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave ». Un décret fixe les conditions et modalités de fonctionnement du Fonds forestier national (article L 4 alinéa 2).

En réalité, l'essentiel des mesures incitatives et fiscales sont contenues dans la partie réglementaire du Code forestier (22) et les autres textes particuliers intervenus par la suite (23).

a) En ce qui concerne l'exploitation proprement dite, le principe fondamental est que toute opération commerciale visée par ladite exploitation sur le domaine national est subordonnée à l'obtention d'un permis (article D 38). Ce peut être :

- Soit un permis de coupe (articles D 41 à D 43) ;
- Soit un permis temporaire d'exploitation (article D 44) ;
- Soit une vente de coupe (article D 45).

Cette exploitation est subordonnée au versement préalable des taxes ou redevances prévues par les textes en vigueur (article D 39).

L'article D 41 précise que les permis de coupe concernent l'exploitation de bois d'œuvre, de bois de service, de bois de chauffage ou à charbon et de produits accessoires. Ils sont strictement personnels et portent sur un nombre déterminé d'arbres, de stères, de quintaux de charbon ou d'unité de produits. Le dernier alinéa prévoit des arrêtés du Ministre chargé des Eaux et Forêts devant fixer les quantités minima et maxima de produits à exploiter par permis et la durée maxima de validité de ceux-ci.

C'est ainsi que tous les ans, un arrêté ministériel portant organisation de la campagne d'exploitation forestière est pris. Cette campagne se déroule selon certaines étapes :

(22) Titre V . Exploitation ; et Titre VI : Encouragement au reboisement

(23) Notamment le décret n° 87-316 du 14 mars 1987 modifié par le décret n° 88-582 du 15 avril 1988 (à propos des taxes et redevances à payer préalablement à toute exploitation).

<i>Etape 1 :</i>	Expression des besoins par les organismes d'exploitation forestière, (selon des critères techniques, financiers, et de gestion).
<i>Etape 2 :</i>	Bilan annuel de la campagne précédente, fixation des quotas de la campagne en cours par une commission nationale qui se réunit à Dakar.
<i>Etape 3 :</i>	Remise des quotas aux organismes par une commission régionale présidée par le Gouverneur ou son représentant.
<i>Etape 4 :</i>	Fichage des employés des organismes.
<i>Etape 5 :</i>	Ouverture et matérialisation des chantiers d'exploitation par les agents du service des Eaux et Forêts.
<i>Etape 6 :</i>	Installation au niveau des chantiers des employés des organismes.
<i>Etape 7 :</i>	Etablissement des permis par les agents des Eaux et Forêts.
<i>Etape 8 :</i>	Suivi et contrôle de la campagne à partir de fiches élaborées selon les conditions définies dans l'arrêté organisant ladite campagne.

L'article D 44 réglemente les permis temporaires d'exploitation. Ces derniers ne sont délivrés que pour l'abattage du bois d'œuvre. Ils ne confèrent de droits ni sur le terrain, ni pour l'exploitation des bois de feu ou à charbon, ni pour les autres produits forestiers (24). Ils n'accordent aucune garantie quant aux essences exploitables, à leur volume ou à leur qualité. Ils portent sur des lots de 2500 ha au maximum et sont accordés par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts pris sur avis du Directeur des Eaux et Forêts. Leur délivrance est subordonnée au versement préalable d'une taxe annuelle de superficie et d'une caution. L'exploitation donne lieu au versement des redevances par pied d'arbres prévues par les textes en vigueur (25).

L'article D 45 réglemente les ventes de coupe de bois de chauffage ou à carbonisation par voie d'adjudication publique aux enchères ou au rabais. Le même système de cahier des charges contenant l'énoncé des mesures à

(24) Cette restriction peut s'expliquer par le souci de protéger tous les autres produits forestiers à l'exception du bois d'œuvre. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le 3^e alinéa de l'article D 44 précise qu'ils sont valables un an et peuvent être renouvelés ou refusés à tout exploitant.

(25) Le cumul de la taxe annuelle de superficie, de la caution et des redevances par pied est la traduction même des mesures fiscales de protection des forêts. Le 4^e alinéa de l'article D 44 prévoit d'ailleurs des mesures plus rigoureuses : « ...Un cahier de charges indiquant notamment les quantités minima et maxima à exploiter annuellement, les diamètres minima d'exploitabilité, les produits autres que les bois d'œuvre qui pourront être extraits de la parcelle dans des conditions déterminées, les mesures à prendre pour la régénération naturelle du peuplement et la préservation de la forêt... ».

prendre (régénération du peuplement, préservation de la forêt, etc.) appliqué par l'article D 44 pour les permis temporaires d'exploitation est repris pour les ventes de coupe.

Dans tous les cas, « l'exploitation ne pourra commencer qu'après versement à la caisse du receveur des domaines de 50 % du montant de l'adjudication. Le solde sera réglé sur présentation d'un bulletin de liquidation établi par l'inspection forestière, moitié lors de la sortie des premiers bois, moitié dans un délai maximum de deux mois après ce second versement » (article D 45 al. 6).

« En cas de non-respect du cahier des charges, l'exploitant devra abandonner la coupe. Les sommes préalablement versées resteront acquises au budget de l'Etat » (article D 45 dernier alinéa).

Cette dernière disposition traduit l'imperium de l'Etat en matière forestière et incite surtout les éventuels candidats à l'exploitation à bien réfléchir sur les conditions du cahier des charges. Au surplus, rien n'indique ce qu'il faut entendre par le non-respect du cahier des charges, ce qui peut conduire à des abus certains dans l'exercice par l'administration forestière de son pouvoir discrétionnaire. Cette imprécision du dernier alinéa de l'article D 45 constitue à elle seule une forme de protection des forêts par l'étendue des pouvoirs conférés à l'Etat à travers son administration forestière.

b) En ce qui concerne l'encouragement au reboisement, autre mesure incitative de protection des forêts, le Titre VI (article D 47) énonce des règles générales :

« Des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des établissements privés, à des collectivités publiques ou privées à charge de les reboiser ou de les enrichir en essences forestières de valeur. Ces boisements sont temporairement soustraits à toute exploitation et affranchis de tous droits d'usage. Ultérieurement et en temps jugé opportun par le service forestier, l'exploitation sera faite par les bénéficiaires, à leur profit, conformément aux textes en vigueur. Des subventions, soit en argent, soit en plants forestiers pourront être accordées aux intéressés, à raison des travaux de reboisement entrepris par eux et en fonction d'un cahier des charges annexé ».

Ces règles peuvent contribuer à lutter contre la désertification tout en préservant le couvert végétal à un niveau appréciable. Mais l'application n'est pas encore effective, dans la mesure où il ne s'agit que de possibilité de concession par le service forestier (26). Or possibilité est synonyme d'appréciation. Les risques sont grands : les concessions accordées sur des bases relationnelles et non en fonction de la capacité à reboiser. L'octroi des sub-

(26) Pourtant l'article L 10 al. 3 du nouveau Code forestier rend le reboisement obligatoire pour pallier les insuffisances des méthodes culturales ou pour remplacer les prélèvements opérés dans le cadre de l'usufruit ou de la propriété.

ventions (en argent notamment) peut être une tentation pour plusieurs Etablissements privés et collectivités.

III. — LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

Trois points permettront de présenter ces instruments :

- Les plans d'aménagement,
- La protection des espaces et des espèces,
- La lutte contre les incendies de forêts.

1. — *Les plans d'aménagement*

C'est dans le cadre de la mise en valeur des forêts (droits d'exploitation) que les conditions des plans d'aménagement sont abordées et précisées (articles L 6 à L 12 du Code forestier).

Les droits que l'Etat concède sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales, ainsi que les obligations qui en résultent pour celles-ci, sont définis, pour chaque collectivité locale concernée, par un plan d'aménagement élaboré par le service forestier et approuvé par celle-ci (27).

Ce plan ne peut limiter la libre jouissance par la collectivité locale des produits des forêts et terres à vocation forestière concernées que pour des motifs d'intérêt général tirés des nécessités de la protection et de la conservation des ressources forestières, du reboisement ou de la restauration des terrains dénudés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave.

La collectivité locale affecte aux personnes physiques ou morales qu'elle désigne les parcelles relevant des forêts ayant fait l'objet d'un plan d'aménagement forestier, à charge pour ces personnes d'en assurer la mise en valeur, conformément aux droits d'exploitation et dans les conditions prévues par ledit plan.

La collectivité peut faire procéder à l'adjudication sur pied, dans les limites prévues par le plan local d'aménagement des formations forestières dépendant de parcelles non-affectées.

Tout propriétaire ou usufruitier d'une formation forestière est tenu de procéder :

- à la matérialisation des limites de sa propriété,

(27) C'est-à-dire la collectivité locale. C'est dire qu'il peut y avoir autant de plans d'aménagement que de collectivités locales bénéficiant des concessions de l'Etat sur les forêts du domaine national.

- à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement de sa forêt, en collaboration avec le service forestier.

Le service forestier peut refuser l'autorisation de la collecte, la coupe, le transport et la transformation de produits forestiers si l'opération est contraire aux prescriptions du plan national d'aménagement forestier ou d'un plan local d'aménagement sylvicole (28). Il est possible, à la suite de ce qui précède, de faire les observations suivantes :

- a) Les plans d'aménagement constituent la condition essentielle de l'exploitation et de la mise en valeur des forêts du domaine national.
- b) Les plans d'aménagement sont élaborés par le service forestier (ou nécessairement en collaboration avec lui).
- c) Le non-respect des prescriptions des plans d'aménagement empêche les opérations envisagées.
- d) Les plans d'aménagement contiennent les droits et obligations des collectivités locales sur les terres du domaine national qui leur sont concédées par l'Etat.

2. - *La protection des espaces et des espèces*

Le domaine forestier bénéficie d'une protection à un double niveau :

- Le Code forestier d'abord contient des dispositions de base à la fois réglementaire et pénale. L'article L 45 nouveau dispose : « Quiconque coupe, arrache, mutile ou endommage d'une façon quelconque un ou des arbres ou plant d'espèce locale ou d'essence exotique classée dans la catégorie des espèces protégées est puni d'une amende de 20 000 à 500 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des dommages-intérêts ». L'article D 31 confirme cette disposition pénale :

« Quiconque incendie, abat, détruit, défriche, occupe ou cultive illicitement une parcelle du domaine forestier sera immédiatement contraint à quitter l'emplacement sans préjudice des sanctions pénales encourues. L'Administration peut exiger de l'occupant la remise en état des lieux ou y pourvoir aux frais de celui-ci ».

- Le Code de la chasse et de la protection de la faune ensuite : (partie législative concernant les pénalités et la constatation des infractions, partie réglementaire organisant les permis de chasse, les modalités de chasse, et la protection de la faune).

Le contenu de ces textes ne distingue pas de manière tranchée les espaces et les espèces, dans la mesure où la protection des premiers permet la survie

(28) Voir les articles L 6 à L 12.

des seconds. Cependant, il est possible de faire la différence entre les espèces forestières protégées, et les zones de protection de la faune.

a) *Les espèces protégées* (29)

Le Code forestier considère comme espèces forestières protégées :

- Les essences forestières locales (énumérées).
- Les essences forestières exotiques introduites au Sénégal et toutes les essences plantées de main d'homme.

Ces arbres ne peuvent être abattus, ni arrachés, ni mutilés même pour l'exercice d'un droit d'usage, sans autorisation préalable du service forestier. Des arrêtés pris par le Ministre chargé des Eaux et Forêts peuvent introduire dans la liste figurant à la rubrique « essences forestières locales », d'autres essences forestières dont la protection s'avérerait nécessaire (30).

Dans les zones de terroirs et les zones pionnières, il devra être conservé dans les terrains de culture un minimum de vingt arbres de belle venue ou de soixante jeunes à l'hectare sauf dans les zones aménagées où des bandes boisées anti-érosives auraient été réservées ou créées. La mutilation ou la coupe de la végétation forestière de ces bandes anti-érosives est formellement interdite à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un règlement d'exploitation approuvé par le service forestier (article D 37).

b) *Les espèces de faune protégées* (31)

Le Code de la chasse et de la protection de la faune énumère à l'article D 36 la liste de certains animaux dont la protection est garantie de manière absolue sur l'ensemble du territoire national (ils bénéficient d'une protection intégrale). Par contre, l'article D 37 énumère la liste des animaux partiellement protégés.

Dans la mesure où ces espèces animales peuvent se retrouver à l'intérieur des parcs nationaux, réserves naturelles intégrales, réserves spéciales et réserves de faune, la connaissance des zones de protection de la faune devient nécessaire (32) (33).

(29) Titre IV Code forestier partie réglementaire (articles D 35 à D 37).

(30) C'est dire qu'une marge d'appréciation est laissée à l'Administration chargée des Eaux et Forêts pour toute extension de la liste.

(31) Titre II Code de la chasse (articles D 36 et D 37).

(32) Elles sont réglementées au chapitre II (articles D 38 à D 42).

(33) En règle générale, toutes les dispositions relatives aux infractions et aux pénalités contenues dans les deux codes (forestier et de la chasse) énumèrent les conditions et les formes des sanctions.

3. – *La lutte contre les incendies de forêts*

La situation sahélienne du Sénégal l'oblige à rendre la législation plus rigoureuse en ce qui concerne la lutte contre les incendies de forêts. C'est ainsi que tout feu de brousse, même précoce, est interdit dans certaines régions du Sénégal énumérées à l'article D 32 du Code forestier (34). Mais sur le reste du territoire, des feux de brousse mis à titre préventif seront allumés pendant les périodes ci-après :

- Du 1^{er} novembre au 31 décembre dans les régions de Thiès, du Sine-Saloum et du Sénégal oriental dans les départements de Vélingara, Kolda et Sédhiou.
- Du 1^{er} novembre au 15 janvier dans les départements de Bignona, de Ziguinchor et d'Oussouye.

Pour permettre aux villages intéressés de prendre toutes mesures de sécurité nécessaires, les autorités administratives indiqueront au moins huit jours à l'avance la date de la mise à feu. Les collectivités opérant de leur propre initiative préviendront les autorités administratives et les collectivités voisines dans les mêmes délais. Ce sont là les seules possibilités légales d'allumer des feux de brousse contrôlés.

En dehors de ces prescriptions, tout feu de brousse est interdit sur l'ensemble du territoire. Sont cependant autorisées, les incinérations de pâturages et le brûlis des terrains de culture sous réserve cependant du respect des mesures suivantes :

- Délimitation et protection des surfaces à incendier au moyen de bandes débroussaillées et désherbées ;
- Mise à feu en fin de journée et par temps calme ;
- Surveillance par les éleveurs ou les agriculteurs qui doivent se tenir prêts à intervenir en cas de propagation de l'incendie au-delà des limites prévues.

Dans le cadre des terroirs, les conseils ruraux prendront toutes décisions utiles conformément à ces prescriptions.

Dans le domaine forestier où seuls les agents du service forestier sont habilités à diriger les mises à feu précoces, nul n'est autorisé à porter ou à allumer un feu. Sur les chantiers de coupe ou de carbonisation, dans les mines et carrières en exploitation, sur les terrains de culture sous-contrat, toutes dispositions préventives devront être prises par les usagers dans le cas où l'emploi du feu serait nécessaire et aurait été autorisé par le service forestier.

Dans le cas où un incendie né dans la forêt ou provenant de l'extérieur menacerait une zone en régénération, un reboisement artificiel ou un périmètre de restauration, les collectivités voisines devront prêter leur concours

(34) Il s'agit des régions du fleuve, de Diourbel et du Cap-Vert.

à la lutte contre le feu. Nul ne peut se dérober à une réquisition valablement faite pour lutter contre un incendie menaçant la forêt (35).

IV. – DROITS FONCIERS, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

Deux problèmes seront abordés ici : d'une part le statut du sol, d'autre part les rapports forêt, agriculture et pastoralisme.

1. – *Le statut du sol*

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national distingue quatre zones sur le territoire national : les zones urbaines, les zones de terroirs, les zones classées et les zones pionnières (36). L'article 6 de ladite loi dispose :

« Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées conformément à cette réglementation ». Voilà le texte fondamental qui fixe le statut du sol forestier. La réglementation particulière dont il s'agit est le Code forestier plus spécialement la partie réglementaire (Titre I : du domaine forestier : articles D 1 à D 25) en ce qui concerne la constitution du domaine forestier. Ainsi :

Font partie du domaine forestier et constituent l'ensemble des zones classées : les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales. Certaines zones à vocation forestière et zones de protection peuvent, pour des motifs d'intérêt général, être classées dans le domaine forestier. De même, des parcelles pourront être soustraites du domaine forestier par déclassement en vue de la réalisation des plans de développement et des programmes d'aménagement du territoire.

Quelles sont les composantes de ce domaine forestier ? Comment sont-elles définies par le Code forestier (37) ?

(35) La partie législative du nouveau Code forestier (articles L 51 à L 54) prévoit les sanctions pénales envers les auteurs de feux de brousse volontaires et involontaires. Ces dispositions renvoient sur certains aspects au Code de procédure pénale (en particulier l'article 704 du CPP).

(36) Article 4 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964.

(37) Voir les articles D 2 à D 6. En ce qui concerne plus spécialement les parcs nationaux et réserves, voir l'étude faite par l'UICN à la demande du programme marin et côtier du PNUE, et intitulée : « Identification, création et gestion des aires protégées dans la région WACAF : priorités nationales et régionales pour la conservation de la biodiversité côtière et marine » (avril 1992 ; 117 pages).

a) Ont la vocation de forêt classée :

- Les terrains dont les produits exclusifs ou principaux sont : les bois d'ébénisterie, d'industrie, de sciage, de service, de chauffage ou à charbon, les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, les caoutchoucs, les résines ou gommés.
- Les peuplements de bambous, d'arbres fourragers, les palmiers spontanés, de fruitiers forestiers et de tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole.
- Les parties des périmètres de reboisement et de restauration définis à l'article 3 qui, dans le cadre de l'aménagement du territoire, auraient été transformées en massifs forestiers ou en bandes anti-érosives.

b) Ont la vocation de périmètre de reboisement et de restauration, les zones de terrains dénudés ou insuffisamment boisés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave et dont le reboisement est reconnu nécessaire du point de vue agronomique, économique ou social.

c) Ont la vocation de réserves naturelles intégrales, les zones constituant une collection type d'habitats naturels qui doivent être conservés comme partie intégrante du patrimoine national.

d) Ont la vocation de réserves spéciales, les zones où certaines restrictions partielles ou totales, temporaires ou définitives quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol, l'installation de bâtiments peuvent être nécessaires à des fins scientifiques, touristiques ou climatiques.

Pourront être classées dans cette catégorie les zones dont les sols et les eaux reçoivent un aménagement particulier à l'occasion duquel le service des Eaux et Forêts peut intervenir.

e) Ont la vocation de parcs nationaux, les zones où des restrictions totales quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol sont nécessaires en vue de la conservation de la nature. Dans la mesure du possible, des parcs nationaux sont mis à la disposition du public pour son éducation et sa récréation.

En principe, le domaine forestier fait donc partie du domaine national. Il peut être agrandi ou réduit selon la technique du classement ou du déclassement (38). Par conséquent, son statut va changer ou non au rythme de l'application de cette technique.

(38) Les développements précédents sur les commissions (régionales et nationale) de conservation des sols permettent de comprendre la technique et les possibilités de classement ou de déclassement.

- Tant qu'il est maintenu dans les limites du domaine national, il est insusceptible d'appropriation privée (39).
- Dès qu'il est déclassé, il change de statut (domaine privé des particuliers, ou domaine privé ou public de l'Etat par exemple).

2. - *Les rapports forêts agriculture et pastoralisme*

S'il est normalement interdit de procéder à quelque défrichement et culture que ce soit à l'intérieur du domaine forestier, des autorisations de défrichement pour effectuer des cultures temporaires sur des terrains choisis par le service forestier et destinés à être enrichis ou reboisés en essences de valeur pourront être accordées par ce service aux communautés rurales limitrophes sous forme de contrats de culture. Les contrats de culture sont nominatifs et doivent mentionner :

- L'identité du cultivateur et son domicile,
- L'emplacement et la superficie de la parcelle accordée,
- La nature de la culture et l'ordre de l'assolement,
- Les dates de délivrance et d'expiration de l'autorisation.

Le bénéficiaire du contrat de culture s'engage sous peine de nullité du contrat :

- a) à procéder à l'abattage des arbres rez-terre sans mutilation ni incinération des souches ;
- b) à aider les agents forestiers lors de la mise en place dans les cultures de plants ou semis d'essences de reboisement ;
- c) à respecter les plants ou semis, à les protéger du feu et du bétail, à les entretenir au même titre que les cultures pendant la durée du contrat ;
- d) à abandonner le terrain à l'expiration du contrat ;
- e) à respecter toute clause spéciale qui pourrait être insérée dans le contrat.

Le pâturage et le passage des animaux domestiques dans le domaine forestier est autorisé sauf dans les périmètres de reboisement ou de restauration, dans les terrains repeuplés artificiellement tant que la présence des animaux risque d'endommager les plantations, dans les parcelles de forêts en voie de régénération naturelle. Le parcours du bétail pourra être réglementé en cas de nécessité ou d'aménagement particulier. Ces prescriptions sont

(39) Cette impossibilité d'appropriation privée ne concerne cependant que le sol, car la partie législative du nouveau Code forestier (article L 1) reconnaît désormais la propriété privée des personnes physiques et morales sur les plantations individuelles implantées par elles sur le domaine national.

d'une importance capitale pour la protection du couvert végétal. C'est la raison pour laquelle « toute personne qu'elle soit ou non propriétaire ou éleveur, qui fait paître ou passer des animaux domestiques dans les parties du domaine forestier non ouvertes aux parcours, est condamnée à une amende de 20 000 à 200 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou de l'une de ces deux peines seulement » (40). « Les propriétaires et éleveurs sont civilement et solidairement responsables des confiscations, amendes, dommages-intérêts et frais auxquels leurs préposés ont été condamnés » (article L 55 al. 2).

« Les animaux trouvés en pâturage ou en passage irrégulier dans le domaine forestier non ouvert au parcours peuvent être mis en fourrière et leur confiscation peut être ordonnée » (L 55 al. 3).

« Si l'infraction est commise de nuit, ou si elle a lieu sur un terrain reboisé sur lequel la présence des animaux risque de compromettre les plantations, l'octroi des circonstances atténuantes ne peut en aucun cas avoir pour effet de réduire la peine prononcée au-dessous d'un mois, sans qu'il soit possible d'appliquer les dispositions de l'article 704 du Code de procédure pénale. Dans ce cas, la confiscation des animaux est obligatoire » (L 55 al. 3).

V. – LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

Outre le droit de propriété qu'elles peuvent avoir désormais au même titre que toute autre personne physique ou morale sur les plantations individuelles réalisées par elles sur le domaine national (à l'exclusion cependant de toute appropriation du terrain du domaine national), les populations autochtones bénéficient aussi, en tant que riverains traditionnels, de droits d'usage dans les forêts du domaine national dans les conditions prévues par la loi (41). En effet :

- Le principe de la propriété sur les plantations individuelles réalisées par les populations autochtones a été inséré dans le Code forestier après une longue réflexion. La lenteur de l'adoption du Code s'expliquait largement par le souci et la volonté des pouvoirs publics d'intéresser les populations à la gestion directe des forêts. Il s'avère que l'intéressement des populations locales ne peut exister que si elles peuvent être propriétaires des plantations réalisées. Il fallait donc examiner longuement les consé-

(40) Les dispositions des articles L 1 et L 18 permettent en effet l'exercice de tels droits à leur profit.

(41) Les dispositions des articles L 1 et L 18 permettent en effet l'exercice de tels droits à leur profit.

quences de l'octroi d'une telle propriété surtout quand le domaine national est insusceptible d'appropriation (42).

- L'exercice des droits d'usage sur certains produits à l'intérieur des parcelles mises en exploitation sans aucune compensation pour les exploitants constitue également une faveur destinée à intéresser les populations autochtones. Deux principaux avantages peuvent être notés en leur faveur : d'une part l'affectation des parcelles aux exploitants forestiers ne porte nullement atteinte aux droits d'usage des riverains traditionnels ; d'autre part, les exploitants ne sont pas dédommagés du fait de cette cohabitation forcée.

Cependant, il existe une légère restriction à ces avantages dans la mesure où le cahier des charges de l'exploitation de toute parcelle du domaine forestier devra indiquer la nature et la quantité des produits sur lesquels s'exercent les droits d'usage des riverains traditionnels. En d'autres termes, le législateur organise un partage des parcelles, mais exige en même temps une connaissance détaillée des produits forestiers objet dudit partage.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité d'un tel compromis qui peut varier en fonction de la zone concernée ou du cahier des charges de l'exploitation. Mais il est néanmoins la traduction de la volonté des pouvoirs publics de reconnaître des droits aux populations autochtones sur les forêts.

DOCUMENTS CONSULTÉS

1. *Textes législatifs et réglementaires*

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (*JORS* du 11 juillet 1964, pp. 905 à 906).

Loi n° 93-06 du 4 février 1993 portant Code forestier (partie législative) (*JORS* n° 5510 du 27 février 1993, pp. 53 à 60).

Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune (partie législative) (*JORS* du 25 janvier 1986, pp. 39 à 43).

Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (*JORS* du 29 août 1964, pp. 1123 à 1126).

Décret n° 65-078 du 10 février 1965 portant Code forestier (partie réglementaire) (*JORS* n° 3730 du 6 mars 1965, p. 276).

(42) Voir pour des précisions : « Rapport de fin de mission : politique et législation forestière », par Kent ELBOW et Steven W. LAWRY (préparé pour la Direction de la Conservation des sols et du reboisement par le consortium du sud-est pour le développement international (SECID) et Louis Berger International, Inc. (LB 11)) (Septembre 1989 - Dakar, Sénégal, 18 pages et annexes). Ce rapport tente de présenter dans les détails les différents enjeux de cette propriété sur les arbres.

- Décret n° 81-1103 du 18 novembre 1981 relatif au Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (modifié par le décret n° 88-914 du 27 juin 1988).
- Décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune (partie réglementaire) (*JORS* du 10 janvier 1987).
- Décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 portant organisation du Ministère de la Protection de la Nature (*JORS* n° 5083 du 5 octobre 1985, p. 466).
- Décret n° 87-316 du 14 mars 1987 relatif aux taxes et redevances en matière d'exploitation forestière (modifié par le décret n° 88-582 du 15 mars 1988).
- Circulaire n° 0074/PM du 26 octobre 1973 relative aux commissions départementales sur le défrichement et l'installation de nouveaux villages.
- Décret n° 93-885 du 4 août 1993 relatif au Conseil supérieur des Ressources naturelles et de l'Environnement (*JORS* n° 5535 du 7 août 1993, pp. 252 à 254).

2. Doctrine

- I. LY, « Problématique du Droit de l'Environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du SENEGAL » (Thèse de Doctorat d'Etat en Droit – Université Cheikh Anta DIOP – Dakar, Avril 1994, 458 pages).
- I. LY, « Les manifestations du pouvoir réglementaire des autorités administratives en matière foncière » (*RIPAS*, Octobre-Décembre 1990).
- M. CAVERIVIERE et M. DEBENE, « Droit foncier sénégalais » (Berger-Levrault, 1988).
- K. FREUDENBERGER, « L'habile destruction d'une forêt » (Programme réseaux des zones arides, dossier n° 29 ; Septembre 1991).
- « Identification, création et gestion des aires protégées dans la région WACAF : priorités nationales et régionales pour la conservation de la biodiversité côtière et marine » (Avril 1992 ; 117 pages) (rapport rédigé par l'UICN à la demande du programme marin et côtier du PNUE).
- Kent ELBOW et Steven W. LAWRY, « Rapport de fin de mission : politique et législation forestières » (préparé pour la Direction de la Conservation des sols et du reboisement ; Septembre 1989 – DAKAR, 18 pages et annexes).

Rapport de droit Suisse

PAR

ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT,
AVOCATE AU BARREAU DE GENÈVE

1. – INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

En tant qu'Etat fédéral, la Suisse se caractérise par un système administratif à deux étages qui fait intervenir dans la gestion des forêts des autorités cantonales (selon une organisation propre à chaque Etat fédéré) et fédérales (compétentes pour l'ensemble du territoire) (1). Toutefois, sur le plan législatif la compétence en matière de protection des forêts appartient à la Confédération depuis la fin du XIX^e siècle. Les cantons ont donc un rôle d'exécution du droit fédéral mais leur autonomie sur le plan législatif est limitée aux domaines que celui-ci leur délègue. Une certaine organisation (art. 50/51 de la loi fédérale sur les forêts, LFo) est, certes, imposée aux cantons et couvre de ce fait l'ensemble du territoire suisse, mais celle-ci diffère encore selon l'importance du canton et de ses surfaces forestières. Aussi n'envisagerons-nous les « institutions nationales » de ce chapitre que comme « institutions fédérales » sans aborder la description des diverses instances d'exécution cantonales.

A. – *La législation fédérale*

On peut rappeler ici brièvement que la législation sur les forêts remonte à 1876 (mais dans sa version la plus longtemps en vigueur à 1902) et qu'elle a joué d'emblée un rôle important pour assurer la conservation de l'aire forestière existante. Celle-ci s'est même accrue en surface depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Elle n'a en revanche pas empêché une évolution de la qualité de cet espace forestier due, d'une part, à l'évolution de l'exploitation forestière et d'autre part, à l'existence d'un système de reboisement compensatoire en cas de défrichement dont l'emplacement et la qualité

(1) La Constitution fédérale réserve la compétence générale de légiférer aux cantons aussi longtemps qu'un domaine n'a pas été expressément attribué par elle à la Confédération.

n'ont pas toujours correspondu à la forêt sacrifiée. A ces éléments se sont ajoutés les dégâts dus à la pollution de l'air (2).

Sur la base de la loi de 1902, le gouvernement (Conseil fédéral) avait édicté une ordonnance d'application qui a été considérablement modifiée au fil des ans permettant une adaptation importante du droit forestier à l'évolution des problèmes (3). En 1988, le Conseil fédéral a néanmoins estimé que cette évolution rendait nécessaire une révision générale de la loi qui a abouti à l'actuelle législation du 4 octobre 1991 (LFo) complétée par une ordonnance sur les forêts (OFo) du 30 novembre 1992.

Alors que la loi de 1902 par son intitulé même de « *loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts* » reflétait la conception d'une certaine « subsidiarité » de l'intervention fédérale, ou du moins la volonté de définir des principes généraux plus que des normes déterminées, la nouvelle loi a des ambitions plus exhaustives. Son but est défini comme un véritable programme global de gestion des forêts :

« 1. La présente loi a pour but :

a. d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique ;

b. de protéger les forêts en tant que milieu naturel ;

c. de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (fonction de la forêt) ;

d. de maintenir et promouvoir l'économie forestière.

2. Elle en a en outre pour but de contribuer à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres (catastrophes naturelles). » (art. 1 LFo).

La « haute surveillance » avait toutefois depuis longtemps quitté ses hauteurs pour intervenir très concrètement dans la gestion des forêts, comme en témoigne une abondante jurisprudence relative surtout aux conditions de défrichement devenues de plus en plus restrictives (4). En 1991, la Confédération quitte définitivement les sommets de la haute surveillance puisque l'article 49 de la loi lui confie le mandat de veiller à son exécution. Les cantons ne sont autorisés d'exécution que sous réserve des compétences fédérales directes (art. 51 al. 1 LFo). Parmi les tâches débordant du cadre de la haute surveillance introduites dans l'ancienne loi en 1953, 1957 et 1963, trois éléments importants sont amplement repris dans la loi de 1991 : la réglementation sur la *lutte contre les parasites et la protection de la qualité de*

(2) Ceux-ci ont joué un rôle important dans la décision d'entreprendre une révision totale : Message du Conseil fédéral du 29 juin 1988, Feuille fédérale 1988 III 163.

(3) La loi n'a subi que quelques modifications de portée très limitée en 1945, 1953, 1955 et 1971.

(4) La norme légale fondant cette pratique n'a toutefois subi aucune modification. L'art. 31 de l'ancienne loi prévoyait que « l'aire forestière de la Suisse ne doit pas être diminuée ». L'art. 3 LFo reprend pratiquement le texte de 1902 lorsqu'il stipule : « L'aire forestière ne doit pas être diminuée ».

la forêt, la formation du personnel forestier et les conditions d'octroi de subventions.

B. – *L'organisation de l'administration*

a) *Services forestiers cantonaux*

L'article 51 LFo fixe les exigences valables pour l'ensemble du territoire concernant les services forestiers cantonaux. Les cantons doivent en outre faire connaître l'organisation qu'ils se sont donnée en vue d'exécuter la loi (art. 53 LFo). Des exigences uniformes sont en outre posées pour ceux qui doivent assumer un emploi supérieur dans une administration forestière cantonale ou fédérale (art. 20 al. 3, 30 LFo). La surveillance des arrondissements forestiers cantonaux ne peut être confiée qu'à des ingénieurs forestiers diplômés en possession d'un certificat d'éligibilité. L'ordonnance sur les forêts précise à son article 36 les conditions d'éligibilité des ingénieurs qui doivent être titulaires de diplômes de l'Ecole polytechnique fédérale ou d'une école étrangère d'un niveau équivalent et avoir effectué un stage organisé conformément à l'article 37 de l'ordonnance.

b) *Services fédéraux*

Les tâches conférées par la loi à la Confédération sont du ressort du Département fédéral de l'intérieur (Ministère) au sein duquel elles sont assumées par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (O.F.E.F.P.) (voir ci-dessous ad C). La loi règle en outre les activités de l'*Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage* qui doit organiser, avec les services forestiers cantonaux, le relevé des données importantes pour la protection de la forêt, informer de l'apparition d'organismes et autres facteurs nuisibles pour elle et conseiller les services forestiers cantonaux (art. 30 OFo).

C. – *Compétences des services fédéraux*

Les autorités fédérales, soit en particulier le Département et l'OFEFP exercent les compétences que la loi confère à l'Etat fédéral. Il s'agit de celles qui ont joué un rôle fondamental dans la protection de la forêt et qui ont été maintenues et étendues, mais aussi de nombreuses tâches d'exécution en collaboration avec les autorités cantonales.

a) *Autorisations de défrichement*

Si l'aire forestière ne doit pas être diminuée, ce qui implique une interdiction de principe des défrichements (art. 5 al. 1 LFo), ceux-ci demeurent possibles à titre dérogatoire (art. 5 al. 2 LFo) pour autant :

- que le défrichement soit requis par un objet dont la réalisation présente un intérêt qui prime celui à la conservation de la forêt, les motifs purement financiers étant exclus (art. 5 al. 3 LFo),
- et que le défrichement soit compensé en nature dans la même région (avec des essences adaptées) (5).

C'est une disposition de même portée (quoique moins détaillée) contenue dans l'ancienne ordonnance sur les forêts qui a joué un rôle primordial dans la protection de la forêt et l'extension, en surface, de l'aire forestière au cours de ce siècle. L'autorité fédérale est compétente pour se prononcer sur les autorisations dès qu'elles portent sur des surfaces dépassant 5000 m² ou situées sur les territoires de plusieurs cantons (art. 6 LFo).

b) *Gestion des forêts*

Si la gestion des forêts appartenant à la Confédération ne pose pas de problèmes particuliers, étant soumise aux mêmes conditions légales que celles, beaucoup plus nombreuses appartenant aux communes et aux cantons (ainsi qu'aux particuliers) (6), en revanche, la Confédération intervient actuellement de façon plus directe et incisive que sous l'ancienne loi dans la gestion de l'ensemble des forêts (voir chapitre 3 ci-dessous). Outre les principes de gestion contenus dans la loi (art. 20 et ss LFo), les conditions fixées par l'ordonnance (art. 48 et ss not.) à l'octroi de prestations fédérales constituent un catalogue d'exigences relatives à la gestion individuelle des forêts. Les autorités fédérales peuvent en outre influencer cette gestion à travers l'approbation nécessaire de certaines prescriptions cantonales dans ce domaine. Ainsi, les cantons ne peuvent-ils autoriser des modes d'exploitation qui pourraient compromettre ou perturber les fonctions ou la gestion des forêts qu'à des conditions approuvées par l'autorité fédérale (art. 16 al. 2 et 52 LFo). Il en va de même pour les dispositions cantonales fixant la distance entre les constructions autorisées et la lisière des forêts (art. 17 al. 2 et 52 LFo), ainsi que pour les prescriptions cantonales relatives à une gestion garantissant le maintien des fonctions spécifiques de la forêt et un rendement soutenu au sens de l'article 20 alinéa 2 LFo.

c) *Formation professionnelle*

La Confédération doit surveiller, coordonner et encourager la formation professionnelle dans le domaine forestier (art. 29 LFo). Outre l'obligation faite aux écoles polytechniques fédérales d'organiser des programmes d'étude (art. 29 al. 2 LFo, 32 OFo), des tâches de formation professionnelle sont attribuées au Département de l'intérieur lui-même (art. 29 al. 4 LFo),

(5) Sur les autres conditions relatives à la compensation, voir art. 7 LFo.

(6) Seul le Parc National Suisse qui comporte une importante surface forestière fait l'objet d'une réglementation particulière.

notamment la création de règlements spécifiques pour la formation professionnelle et les exigences de fin d'apprentissage des métiers forestiers (bûcheron, maître-forestier, contremaître : art. 33 OFo ; art. 35 OFo sur la commission chargée d'étudier ces questions), ainsi que l'organisation de stage de formation pour ingénieurs (art. 36-37 OFo).

d) *Subventions et investissements*

Le subventionnement et l'octroi de crédits d'investissement sur lesquels on reviendra dans le cadre du chapitre suivant relèvent également de la compétence du Département de l'intérieur et de l'O.F.E.F.P. Celui-ci doit approuver les mesures visant à conserver les forêts et à les protéger contre les catastrophes naturelles pour que leur subventionnement puisse être envisagé (art. 39 al. 2 OFo). Les indemnités et aides financières approuvées sont versées par l'OFEPF (art. 55 OFo) qui surveille également l'exécution des mesures approuvées (art. 57 OFo). Il est en outre compétent pour octroyer aux cantons des prêts globaux qui leur permettront de financer à leur tour des prêts aux particuliers et aux communes destinés à des investissements dans la construction, la protection contre les catastrophes naturelles et certains travaux de gestion des forêts, ainsi que l'acquisition de véhicules ou machines nécessaires (art. 40 LFo).

e) *Recours*

L'O.F.E.F.P. est enfin compétent pour exercer les recours que la loi (que ce soit celle sur les forêts ou celles sur la protection de l'environnement, sur la protection de la nature et du paysage) réserve à l'Autorité fédérale contre des décisions prises par les autorités cantonales.

On relèvera ici que les recours des particuliers sont, quant à eux, soumis aux dispositions générales en matière administrative. La loi renvoie en outre à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage qui confère la qualité pour recourir aux cantons, aux communes et aux associations de protection de l'environnement (art. 46 LFo ; art. 12 loi sur la protection de la nature et du paysage).

2. – MESURES INCITATIVES ET FISCALES

La loi fédérale prévoit un ensemble de mesures d'incitation et de subvention. Des mesures complémentaires cantonales ne sont toutefois pas exclues. Elles sont même nécessaires dans la plupart des cas pour obtenir certains avantages en matière d'aide à l'investissement. Elles ne seront évoquées ici qu'à titre de complément aux mesures fédérales.

A. – *Incitations*

Trois types de mesures peuvent être rattachées à cette catégorie : les subventions, la formation professionnelle et la recherche.

a) *Subventions*

La Confédération peut subventionner des mesures visant « à conserver la forêt et à protéger la population ainsi que les biens d'une valeur notable contre les catastrophes naturelles » (art. 35 al. 1 LFo), de même que la formation professionnelle, la recherche et la collecte de données.

aa) *Mesures pouvant être subventionnées*

Il s'agit d'abord des mesures de *protection contre les catastrophes naturelles*, soit, par exemple, la construction d'ouvrages et d'installation de protection, la création et le traitement de jeunes peuplements ayant une fonction protectrice, ainsi que l'établissement de cadastres et cartes de dangers, l'exploitation de stations de mesures et de services d'alerte (art. 36 LFo). En particulier, on pourra financer des peuplements là où la montagne présente des risques d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion, de chutes de pierres (art. 42 al. 2 OFo). Le risque d'avalanches justifie également des constructions et, exceptionnellement, des installations pour leur déclenchement préventif (art. 17 OFo litt. b). Des mesures concomitantes dans les lits des torrents peuvent être financées lorsqu'elles sont liées à la conservation des forêts ainsi que des mesures contre les chutes de pierres, exceptionnellement des minages préventifs, voire en dernier ressort, le transfert dans des endroits sûrs de constructions et d'installations menacées (art. 17, 42 OFo).

La prévention des dégâts aux forêts peut également être financée, en particulier s'il s'agit d'installations techniques pour la prévention du feu, d'installations destinées à combattre les organismes nuisibles et de coupes ou nettoyages destinés à empêcher la propagation de parasites ou maladies (art. 28, 44 OFo). Outre les mesures destinées à prévenir les dégâts dus aux parasites et polluants, des mesures de réparation des dommages causés par eux et par les catastrophes naturelles peuvent être financées (art. 29, 45 OFo).

Enfin, des *mesures de gestion* peuvent faire l'objet de financements publics. Il s'agit de celles visant à sauvegarder ou restaurer les fonctions protectrices de la forêt, notamment la stabilité des peuplements (art. 38 LFo ; art. 17, 19, 47 OFo), de mesures d'aménagement, de traitement et d'exploitation (telle que la création de dessertes, d'entrepôts forestiers), la création de syndicats de gestion, la production de plants et de semences d'essences forestières, la promotion de ventes pour l'ensemble de l'économie forestière en cas de surproduction exceptionnelle (art. 38 LFo, 48, 50 OFo).

La protection et la gestion de réserves forestières peut également bénéficier de ces subventions.

bb) Conditions du subventionnement

En premier lieu, les subventions fédérales ne sont octroyées qu'à condition que des subventions cantonales soient également allouées (art. 35 al. 2 litt. a LFo). Des devis et garanties de financement doivent être apportés avec l'approbation du canton (art. 42 al. 1, art. 44 al. 2, art. 48 al. 3 OFo).

En cas de protection contre les catastrophes naturelles, les mesures ne seront financées que si un risque particulier existe pour des vies humaines ou des biens de valeur notable (art. 42 al. 1 OFo). En aucun cas, on ne pourra financer des bâtiments ou installations construits sans nécessité absolue dans des zones dangereuses ou la protection d'installations touristiques tels que chemins de fer, remonte-pentes, pistes de ski. Certains financements peuvent être subordonnés à la condition que les bénéficiaires participent à des mesures d'entraide de l'économie forestière et de l'industrie du bois (art. 47 al. 2, 48 al. 2 OFo).

b) Formation professionnelle

La loi générale sur la formation professionnelle permet d'allouer des aides financières pour des formations particulières. La loi sur les forêts met le personnel forestier au bénéfice de ces aides (art. 39 al. 1 LFo). En outre, la Confédération peut subventionner la formation pratique du personnel forestier sur le terrain et l'élaboration de matériel pédagogique qui lui est destiné (art. 39 al. 2 LFo). Enfin, elle alloue des aides financières jusqu'à 50 % pour encourager la formation professionnelle des ouvriers forestiers et assurer la formation pratique des ingénieurs qui souhaitent accéder à des emplois supérieurs dans l'administration (voir ci-dessus, 1 B.a. ; art. 29, 39 al. 3 LFo, 36, 37 OFo). Il s'agit en particulier du stage pratique imposé aux fonctionnaires supérieurs des services forestiers par l'article 36 OFo, pour lequel la Confédération finance partiellement la formation et l'indemnisation des maîtres responsables, ainsi que les frais de cours et la rédaction de matériel didactique (art. 51 OFo).

c) Activités scientifiques et techniques

Des aides financières peuvent également être allouées en dehors des services de recherche cantonaux et fédéraux pour des travaux de recherche sur les forêts, d'étude et de mise au point de mesures de protection de la forêt contre des atteintes diverses ou de la population contre les catastrophes naturelles. Il en va de même pour des recherches visant à améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois (art. 31 LFo). Des travaux de ce genre peuvent être effectués par des associations privées d'importance nationale,

voire même régionale ou cantonale, qui ont des tâches en rapport avec la conservation de la forêt. Des financements peuvent également être octroyés pour la production de plantes et de semences d'essences forestières (art. 38 al. 2 litt. c. LFo) en vue de maintenir la diversité génétique (art. 50 OFo).

B. – *Investissements*

Des prêts remboursables sans intérêts ou à intérêts réduits peuvent être octroyés par la Confédération pour des constructions et installations destinées à l'exploitation forestière, ou des achats de véhicules et outillages forestiers (art. 40 LFo), ainsi que pour financer le solde des frais occasionnés par l'exécution de mesures susceptibles d'être subventionnées (protection contre les catastrophes naturelles, gestion des forêts, en particulier traitement destiné à la protection de la nature, production de plants et semences). Les crédits sont octroyés globalement aux cantons qui les répartissent entre les requérants. Ils ne sont alloués que pour des projets nécessaires et appropriés pour la protection contre les catastrophes naturelles ou pour l'entretien et l'exploitation des forêts, pour autant que la situation financière des requérants l'exige. Ceux-ci doivent avoir épuisé leurs propres moyens financiers (art. 60 OFo).

Les prêts sont limités à 20 ans et octroyés en règle générale sans intérêts, bien que la loi permette la perception d'un intérêt « réduit ».

C. – *Compensations financières*

L'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que « *le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement* ». En accord avec ce principe, la loi sur les forêts introduit une taxe de compensation lorsqu'une autorisation de défricher est octroyée et que l'on renonce exceptionnellement à une compensation en nature de même valeur. La taxe de compensation correspond au montant économisé (soit la différence entre le coût de la compensation en nature dans la même région et celui des autres mesures prises) et doit être affectée au financement de mesures de conservation des forêts (art. 8. LFo) (7). Lorsque l'application des mesures conformes à l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire n'a pas déjà tenu compte de ces éléments, les cantons devront conformément à l'article 9 LFo, veiller à une répartition équitable des avantages considérables résultant de l'octroi d'autorisations de défrichement.

(7) L'obligation de fournir la compensation en nature ou de prendre des mesures de protection de la nature et du paysage est mentionnée au registre foncier (art. 11 OFo).

3. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

A. – *Aménagement*

a) *En général*

La zone forestière fait partie de celles définies par la planification générale du territoire. La planification cantonale peut donc inclure dans les zones protégées une zone forestière. Toutefois la définition de cette protection est du ressort de la législation sur les forêts. Elle est donc indépendante de la délimitation d'une telle zone sur les plans. Selon le Tribunal fédéral, la nature forestière s'apprécie en fonction du type d'arbres, de leur répartition dans le terrain, des fonctions protectrices de la couverture arborisée, voire, dans certains cas, de la relation de la zone arborisée avec les zones boisées avoisinantes (8). En revanche, la nature de la zone dans laquelle elle se trouve est dépourvue de pertinence et même son intégration formelle dans une zone à bâtir ne la prive pas de sa définition forestière, ni de la protection qui s'y rattache (9) (A.T.F. 111 Ib 306).

b) *Constatation de la nature forestière*

Cette définition fonctionnelle de la forêt, imposée par la jurisprudence, a parfois été source d'insécurité juridique, lorsqu'elle a été ignorée dans le cadre d'un processus de planification. Elle a néanmoins été maintenue à l'article 2 de l'actuelle loi sur les forêts : « *par forêt on entend toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre foncier ne sont pas pertinents* ». La loi introduit toutefois une procédure permettant de préciser la nature forestière d'un bien. L'article 10 LFo permet ainsi à celui qui prouve un intérêt digne de protection de « *demandeur au canton de décider si un bien-fonds doit être considéré comme forêt ou non* ».

En outre la nature forestière de certains fonds doit être vérifiée lors de l'édition ou de la révision de plans d'affectation (prévus par la loi sur l'aménagement du territoire) « *là où les zones à bâtir confinent et confineront à la forêt* » (art. 10 al. 2 LFo). Lorsque le plan d'affectation englobe la forêt, une autorisation de défricher doit être demandée, même si aucun projet de construction n'est encore envisagé (art. 12 LFo). A l'inverse, lorsque des biens-fonds sont sortis de la zone à bâtir dans le cadre d'une révision du

(8) A.T.F. 113 Ib 361.

(9) A.T.F. 111 Ib 306 ; pour le propriétaire dont la parcelle se couvre spontanément d'une végétation forestière, le seul moyen de sauvegarder un usage futur conforme aux normes de la zone à bâtir consiste à entreprendre « tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui, au vu des circonstances, pour empêcher la croissance des arbres » (*ibid.*, p. 305).

plan d'affectation, les limites des forêts doivent faire l'objet d'une procédure en constatation de la nature forestière, selon l'article 10 LFo. Au terme de cette procédure, la situation et les dimensions de la forêt, ainsi que la situation des immeubles touchés est indiquée sur un plan (art. 12 OFo).

Une procédure est également prévue en cas de constructions autorisées en dehors de la zone à bâtir. Celles-ci sont en effet possibles, conformément aux articles 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire, dans des circonstances exceptionnelles, que ce soit en forêt ou en terrain agricole. Ces autorisations doivent être demandées indépendamment de l'autorisation de défricher lorsque ces constructions nécessitent l'abattage d'arbres en forêt, mais toujours en accord avec l'autorité chargée d'octroyer l'autorisation de défrichement (art. 11 LFo, 14 OFo) (10).

B. – *Instruments de protection*

La protection de l'aire forestière qui, selon les termes de la loi, « *ne doit pas être diminuée* » (art. 3 LFo) repose sur deux institutions principales : l'*autorisation de défricher* et l'*obligation de compensation*. Des mesures peuvent être en outre prises pour lutter contre d'autres atteintes de l'homme.

a) *L'autorisation de défricher*

L'article 5 alinéa 1 LFo pose pour principe que les défrichements sont interdits. Une autorisation peut toutefois être accordée « à titre exceptionnel » s'il est démontré que le défrichement *répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt*. Trois conditions sont toutefois posées :

- que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu (c'est-à-dire en forêt),
- qu'il remplisse les conditions posées en matière d'aménagement du territoire,
- et qu'il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement.

Ces dispositions sont la codification de la pratique développée sous l'empire de l'ancienne loi et introduite dans la révision de 1971 de l'ordonnance sur les forêts. Le Tribunal fédéral et les autorités administratives de la Confédération ont ainsi eu l'occasion de se prononcer sur le type de constructions dont l'intérêt pouvait primer celui à la conservation de la forêt. La plupart des considérations développées au cours des années sont encore valables (11), en particulier les réserves souvent formulées à l'égard

(10) Comme les autorisations de construire délivrées conformément à la loi sur l'aménagement du territoire sont du ressort des autorités cantonales, celles-ci devront recueillir l'accord de l'autorité fédérale chargée de se prononcer sur le défrichement avant d'octroyer une autorisation exceptionnelle.

(11) Le Tribunal fédéral l'a confirmé pour des constructions touristiques dans un arrêt du 10 novembre 1993 (A.T.F. 119 Ib 397).

des défrichements à but touristique, quoique l'on puisse regretter une certaine complaisance à l'égard des projets routiers et des lignes à haute tension. On peut penser que la nouvelle loi accentuera les réticences à admettre d'autres utilisations à but économique, notamment les carrières et certaines exploitations agricoles (voir ci-dessous 4 D. b).

Le principe, souvent réaffirmé par le Tribunal fédéral sur la base de l'ordonnance sur les forêts, selon lequel le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain à bon compte ne sauraient en aucun cas justifier un défrichement, a trouvé sa consécration à l'article 5 alinéa 3 de la loi.

Les autorisations de défricher plus de 5000 m² ou des surfaces inférieures situées sur le territoire de plusieurs cantons relèvent de la Confédération ; les autres des cantons. Pour calculer la surface défrichée, on tient compte de l'ensemble des demandes relatives à un même ouvrage (art. 6 LFo), ainsi que des défrichements exécutés précédemment pour le même ouvrage au cours des quinze années antérieures ou qui bénéficient encore d'une autorisation (art. 6 OFo).

b) *Compensation du défrichement*

« *Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, principalement avec des essences adaptées à la station* » (art. 7 al. 1 LFo). Cette obligation auparavant contenue dans l'ordonnance est considérée comme le complément nécessaire au système institué par l'article 5 LFo. L'accent est mis sur la *compensation en nature*. Celle-ci est réalisée lorsqu'une forêt de même étendue est créée dans la même région, dans une station offrant des conditions qualitativement similaires à la surface défrichée. Une exception est toutefois admise lorsqu'il s'agit d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère (art. 7 al. 2 LFo). La compensation peut alors avoir lieu dans une autre région. De même, on peut exceptionnellement prendre des mesures de protection de la nature et du paysage, en lieu et place de reboisement. On appliquera alors le système de la taxe de compensation (ci-dessus 2 C). L'ordonnance (art. 9) définit les zones de grande valeur écologique ou paysagère en se référant non seulement aux territoires classés en zone naturelle ou sites protégés selon les dispositions sur l'aménagement du territoire, mais également aux biotopes protégés en vertu des définitions particulières de la loi sur la protection de la nature et du paysage, aux objets classés à l'inventaire des sites et monuments nationaux, ainsi qu'aux sites marécageux d'une beauté particulière protégés par la constitution (art. 24^{sexies} al. 5 Const. féd.).

c) *Autres mesures de protection*

Si la préservation de la surface forestière reste un objectif primordial, la forêt subit d'autres atteintes contre lesquelles des mesures de nature diverse doivent être prises.

aa) *Limitation d'accès*

Lorsque la conservation de la forêt ou la protection de plantes ou animaux sauvages l'exigent, les cantons peuvent limiter l'accès du public à certaines zones forestières. Ils peuvent également soumettre à autorisation l'organisation de manifestations importantes en forêt (art. 14 LFo), pour autant qu'elles ne comportent pas de véhicules à moteur (art. 13 al. 3 OFo). Ceux-ci sont en effet soumis à des restrictions particulières. Ils ne peuvent, sauf dérogation cantonale, circuler en forêt que pour accomplir des activités de gestion forestière ou d'intérêt public. On considère comme tels le sauvetage, le contrôle policier, les exercices militaires, les mesures de protection contre les catastrophes naturelles et l'entretien des lignes du réseau PTT (art. 13 OFo). Les dérogations cantonales ne sont admissibles que si la conservation de la forêt n'est pas compromise.

bb) *Limites d'exploitation*

D'une façon générale l'abattage d'arbres en forêt est soumis à autorisation du service des forêts (art. 21 LFo). D'autres exploitations de nature à perturber les fonctions de la forêt sont interdites. S'il existe des droits à de telles exploitations, ils peuvent être expropriés (art. 16 LFo). Si elles sont maintenues « pour des raisons importantes », des conditions et charges appropriées devront être imposées.

L'utilisation en forêt de substances dangereuses pour l'environnement est interdite sauf dans la mesure où la législation en matière de protection de l'environnement le permet expressément (art. 18 LFo).

cc) *Constructions à proximité de forêts*

En octroyant des autorisations de construire à proximité des forêts, les cantons devront veiller à ce qu'elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation. Des distances minimales appropriées seront fixées par les législations cantonales.

d) *Expropriation*

En cas de nécessité, les cantons peuvent recourir à l'expropriation pour obtenir la propriété d'un bien-fonds ou y créer des servitudes en vue d'assurer la conservation de la forêt, ou encore, pour construire des ouvrages ou installations de protection contre les catastrophes naturelles (art. 48 LFo).

Comme on l'a vu, l'expropriation peut encore être appliquée à des droits dont l'exercice serait de nature à perturber les fonctions de la forêt.

C. – *Protection contre les catastrophes
et prévention des dégâts*

a) *Protection contre les catastrophes*

Outre les instruments juridiques généraux servant au maintien et à la protection de la forêt, la loi contient un chapitre consacré à la protection contre les catastrophes naturelles. La protection contre le feu n'est qu'un aspect relativement peu développé de ces mesures qui visent avant tout à prévenir les inondations, l'érosion, les avalanches et les glissements de terrain, ou à en limiter les effets nuisibles. Des mesures doivent être prévues à cet effet « *là où la protection de la population ou de valeurs matérielles considérables l'exige... Des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature doivent être utilisées* » (art. 19 LFo).

Ces mesures reposent sur l'établissement de *cadastres et cartes de dangers*. Ceux-ci seront pris en compte dans le cadre de la planification du territoire (établissement de plans directeur et d'affectation). En outre, une *planification intégrale* devra être établie en tenant compte en particulier des intérêts de la gestion forestière, de la protection de la nature et du paysage, de la construction hydraulique, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire (art. 17 al. 3 OFo). Des *services d'alerte* doivent être prévus chaque fois que nécessaire, des stations de mesure et des systèmes d'information établis.

Enfin, des *mesures de sécurité* devront être prises combinées avec des mesures d'ingénierie biologique et sylvicole qui comprendront :

- des mesures sylvicoles,
- des constructions de protection contre les avalanches ou, exceptionnellement, pour leur déclenchement préventif,
- des mesures d'endiguement forestier des torrents,
- des travaux contre les glissements de terrain,
- des drainages et précautions contre l'érosion,
- des protections contre les chutes de pierre et, exceptionnellement, leur minage préventif
- le transfert d'installation et construction menacées.

Ces mesures sont susceptibles de financement public (cf. ci-dessus, 2 A. a) aa).

b) *Prévention et réparation des dégâts*

Outre les catastrophes naturelles, la forêt est menacée par des maladies et des parasites dont il convient de prévenir, de limiter et de réparer les dégâts.

En tout premier lieu, il s'agit d'assurer l'*information* et la *vulgarisation* des techniques dans ce domaine. L'O.F.E.F.P. est chargé de coordonner les efforts dans ce sens, tandis que l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige, et le paysage organise le relevé de données importantes, informe de l'apparition d'organismes nuisibles et conseille les services forestiers. Toutefois, l'Etat peut également intervenir pour prendre des mesures de protection et prévention. Ce sont alors des tâches qui incombent aux cantons.

aa) *Mesures préventives*

Il s'agit principalement de la construction d'installations techniques de protection contre le feu, de l'achat, de la surveillance et de l'entretien d'installations destinées à combattre les organismes nuisibles (pièges à bostryche, par exemple), du nettoyage des assiettes de coupes pour éviter la propagation de parasites et maladies, ainsi que de la réduction des charges physiques du sol.

bb) *Mesures de réparation*

En cas de dégâts importants, les cantons peuvent intervenir directement pour abattre ou transporter des arbres endommagés, écorcer ou traiter des bois présentant un risque particulier de propagation de parasites ou de maladies, nettoyer les assiettes de coupe, détruire des écorces ou des branches présentant un risque de propagation de maladies, éliminer des jeunes peuplements endommagés.

cc) *Dégâts dus au gibier*

Des mesures de prévention des dégâts dus au gibier pourront également être prises, selon une conception d'ensemble comprenant des soins aux biotopes, des mesures de protection du gibier contre les dérangements et le tir d'individus causant des dégâts (art. 31 OFo). Ces mesures auront pour objectif de garantir la conservation des forêts et en particulier leur régénération naturelle par des essences adaptées à la station sans devoir protéger directement les arbres (art. 27 al. 2 LFo).

4. – DROIT FONCIER, PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET PROTECTION DES FORÊTS

Les forêts ne sont pas soumises à un statut particulier en ce qui concerne la propriété. Seul le libre accès aux zones forestières constitue un statut particulier consacré par le Code civil suisse en 1912 déjà. Conformément à l'article 699 CC « *chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté dans l'intérêt des*

cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds ». L'article 14 LFo reprend cette obligation en précisant que « *les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public* ».

A. – *Forêts publiques et forêts privées*

La loi de 1991 a éliminé l'ancienne distinction établie entre forêts privées et forêts publiques appartenant soit à l'Etat (Confédération, cantons) soit aux communes ou autres entités publiques de droit cantonal, ainsi que celles soumises à leur gestion. Toutes sont désormais soumises au même régime et, le cas échéant, aux mêmes restrictions en matière de gestion (12). La loi n'a maintenue qu'une exigence particulière aux forêts publiques qui impose que la vente de forêts appartenant à des communes ou d'autres collectivités publiques ainsi que leur partage, soient soumis à une autorisation cantonale. Celle-ci ne peut être accordée que si l'opération ne porte pas atteinte aux fonctions de la forêt (art. 25 LFo). Plus que des distinctions dans les droits de propriété ou la libre disposition des forêts, la loi contient des restrictions à l'exercice des droits du propriétaire justifiées, on l'a vu, par l'intérêt public au maintien de l'aire forestière et en particulier de la forêt protectrice.

B. – *Restrictions relatives à l'exploitation*

On a vu que des restrictions à l'accès existent, en particulier concernant les véhicules à moteur (ci-dessus 3 B. c) aa)). De même, des restrictions au mode d'exploitation pouvant aller jusqu'à justifier l'expropriation de certains droits ont été prévues par la loi (ci-dessus 3 B. c) bb)).

C. – *Gestion des forêts*

Afin de garantir que les forêts soient gérées « *de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties (rendement soutenu)* » la loi impose un certain nombre de contraintes en matière de gestion des forêts (art. 20 al. 1 LFo).

a) *Planification*

Les cantons doivent procéder à une planification de la gestion forestière, en respectant les exigences de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage

(12) Les art. 21, 22 et 25 aLFo prévoyaient des interventions particulières en matière de forêts publiques pour le rachat et la suppression de servitudes pouvant en gêner l'aménagement rationnel, ainsi que le financement de certaines infrastructures.

(art. 20 al. 2 LFo) (13). Ce faisant, ils pourront prévoir, « dans la mesure où l'état et la conservation de la forêt le permettent » et pour des raisons écologiques et paysagères, des zones restituées à la nature, à l'entretien desquelles on pourra même renoncer, ainsi que des réserves forestières de surface suffisante pour assurer la conservation de la diversité des espèces végétales et animales.

b) *Exploitation*

La liberté des propriétaires dans ce domaine est avant tout limitée par la nécessité de conserver les fonctions protectrices de la forêt. Toutefois, l'importance du maintien de la qualité écologique de la forêt est également souligné et a donné lieu à une réglementation particulière sur le « matériel forestier de reproduction » (art. 21 et ss OFo).

En principe, les *coupes rases* (14) et toutes les formes d'exploitation qui leur sont assimilables sont interdites, sauf autorisation spéciale destinée à permettre des travaux sylvicoles particuliers (art. 22 LFo). Tout abattage d'arbres en forêt est d'ailleurs soumis à l'autorisation du service forestier (art. 21 LFo). Lorsque des vides ont été occasionnés par l'homme ou la nature, ils doivent être reboisés, afin d'éviter que la stabilité ou la fonction protectrice de la forêt soit compromise. Au besoin, si la régénération naturelle ne suffit pas, on plantera des arbres et des buissons adaptés à la station.

Les *plants et semences d'essences forestières* sont soumis à un contrôle des cantons. Seul un matériel de reproduction de provenance attestée peut être utilisé à des fins forestières (art. 21 al. 4 OFo). Celui-ci est défini par l'autorité forestière cantonale qui contrôle la production commerciale et délivre des certificats de provenance. Un cadastre des peuplements semenciers et des réserves génétiques est tenu par l'OFEFP. C'est également ce dernier qui autorise l'importation de matériel forestier de reproduction, à condition qu'il soit approprié à la culture et muni d'un certificat d'origine, ou que l'importateur s'engage à l'utiliser en dehors des forêts (art. 22 OFo). Il contrôle également les sécheries privées, les pépinières forestières et les commerçants ou astreint à un contrôle de la provenance, de la préparation, la multiplication et la remise du matériel de reproduction (art. 23 OFo).

(13) Les détails de la planification et les exigences d'information du public sont réglées par l'art. 18 OFo.

(14) L'ordonnance définit les coupes rases comme « l'enlèvement total ou quasi total d'un peuplement qui soumet le parterre de coupe aux conditions écologiques des terrains découverts ou qui provoque des inconvénients graves pour la station ou les peuplements voisins » (art. 20 OFo).

c) *Utilisation de substances particulières*

Outre les dispositions de l'ordonnance sur les substances qui est applicable de façon générale dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement, des normes restrictives sont prévues pour l'utilisation en forêt de produits pouvant s'avérer dangereux pour l'environnement. Il s'agit des *produits pour le traitement des plantes et des engrais*. L'autorisation d'utiliser ces produits est en principe limitée dans le temps et dans l'espace (art. 25 al. 2 OFo).

Les produits phytosanitaires et régulateurs de croissance ne peuvent être utilisés que sur autorisation et pour autant qu'ils ne puissent être remplacés par des mesures affectant moins l'environnement. Les cas d'utilisation sont en outre limitativement énumérés (art. 26 al. 1 OFo) (15). L'usage d'herbicides n'est possible que dans les pépinières forestières sises en dehors des zones de protection des eaux souterraines. L'usage des produits phytosanitaires et régulateurs de croissance est en tout cas exclu dans les réserves naturelles, les roselières et marais, aux abords des eaux superficielles et dans certaines zones de protection des eaux souterraines.

Les *engrais* ne peuvent être utilisés en forêt sauf, sur autorisation, s'il s'agit de compost et d'engrais minéraux, dans les pépinières, lors de reboisements sur les talus des routes forestières ou pour des essais scientifiques. Sur les pâturages boisés, l'épandage d'engrais de ferme, de compost et d'engrais minéraux pourra être autorisé. En revanche, aucune autorisation ne pourra être octroyée dans les réserves naturelles, les roselières et les marais, ainsi qu'aux abords des eaux superficielles et dans les zones de protection des eaux souterraines.

D. – *Forêts et agriculture*

Quand elles n'appartiennent pas à des communes ou cantons, les forêts sont le plus souvent propriétés d'agriculteur ou de groupements de droit privé ou public à prédominance agricole. Dans les régions de montagne, l'exploitation des forêts est un complément à l'activité agricole. La forêt peut alors être également soumise à certaines règles de gestion résultant des dispositions sur l'agriculture. L'ensemble de ces dispositions qui visent d'autres buts que la préservation de la forêt n'est pas examiné ici. A titre d'exemple, on pourra toutefois signaler deux aspects de la cohabitation forêt-agriculture traités dans le cadre de la protection des forêts.

(15) Il s'agit surtout de traiter des bois abattus et ne pouvant momentanément être évacués ou pouvant être à l'origine de dégâts à la forêt à la suite de catastrophes naturelles. Des exceptions s'appliquent également aux pépinières et peuvent permettre de remédier à des dégâts dus au gibier lorsque le repeuplement nécessite des soins particuliers.

a) *Le pâturage boisé*

Dans un certain nombre de régions de montagnes, l'évolution de la forêt et les méthodes d'élevage ont donné naissance à des surfaces ou, selon l'ordonnance sur les forêts, « *alternent, en forme de mosaïque, des peuplements boisés et des pâturages sans couvert et qui servent aussi bien à la production animale qu'à l'économie forestière* » (art. 2 OFo). Ces zones sont assimilées par la loi à des forêts (art. 2 al. 2 litt. a LFo) bien que les arbres puissent y être très espacés et relativement peu nombreux. Elles sont au bénéfice de la même protection, mais aussi des mêmes contraintes de gestion et d'exploitation (défrichement, coupes rases, etc.), certaines exceptions pouvant toutefois être instituées par les cantons en matière d'abattage d'arbres.

b) *Le conflit entre la forêt et l'agriculture*

La destruction de zones forestières pour les besoins de l'agriculture a donné lieu à plusieurs jurisprudences portant sur l'importance relative des deux intérêts en présence. La tendance qui s'en dégage est en faveur de la protection de la forêt. Dans le cadre d'un remaniement parcellaire agricole comportant la suppression de haies et de zones boisées en bordure de cours d'eau, le Tribunal fédéral a relevé que si une atteinte à des surfaces boisées était de nature à faciliter une telle opération « *il ne s'en suit cependant pas qu'un tel remaniement justifie systématiquement la suppression d'obstacles naturels que constituent des éléments significatifs du paysage et qui jouent eux-mêmes souvent un rôle protecteur pour l'agriculture* » (16).

Dans un arrêt ultérieur relatif à un remaniement à but viticole, il a précisé que l'intérêt à la protection de la forêt doit s'apprécier en tenant compte de l'ensemble de ses fonctions : protectrices, mais aussi récréatives, et en tant qu'élément important du paysage et du milieu naturel, en particulier de la faune et de la flore. Dès lors, on ne peut lui préférer les nécessités de l'exploitation agricole que si l'amélioration de celle-ci est rendue pratiquement impossible faute de défrichement. Le souci de corriger des inconvénients de nature accessoire ou de compenser la perte à des fins de construction d'autres surfaces agricoles ne saurait répondre à ces exigences (17). Le principe du rendement soutenu de la forêt comme celui de l'usage ménager des ressources et le principe de prévention exige que l'on veille à maintenir aussi longtemps que possible le maximum d'usages possibles de l'environnement (en particulier de la forêt), ce qui implique que l'on renonce à court terme à des usages qui n'apparaissent pas d'emblée nécessaires (18). Seule une nécessité vitale de l'exploitation agricole peut donc justifier une atteinte portée à la forêt.

(16) A.T.F. 108 Ib 185.

(17) A.T.F. 114 Ib 235-6.

(18) *Ibid.*, p. 237.

5. — LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

Cette question ne se pose pas dans l'application du droit interne en Suisse. Il peut toutefois être utile d'indiquer dans ce contexte certains éléments en rapport avec la structure de propriété et l'attitude du public à l'égard des forêts.

A. — *Structures de propriété*

La surface forestière en Suisse correspond à 27 % du territoire. Les Etats (Confédération et cantons) possèdent environ 6 % de cette surface et les communes ou autres collectivités de droit public 68 %. Seul un quart de la surface forestière est donc en mains privées. Plus des deux tiers de cette surface est rattachée à des exploitations agricoles. Il s'agit donc d'une activité d'appoint de l'agriculture et non d'importantes entreprises de production de bois. Aussi la forêt suisse est-elle relativement peu menacée par la monoculture consacrée à une production industrielle du bois. Cette tendance n'en existe pas moins, même dans les forêts rattachées à des exploitations agricoles. Les surfaces peuplées d'espèces à croissance rapide et de meilleur rendement tendent à prendre la place des forêts mixtes caractéristiques du Plateau suisse, des Préalpes et du Jura.

Les forêts comme l'ensemble des immeubles situés en Suisse sont encore sujets à une limitation des ventes immobilières à des personnes domiciliées à l'étranger, de sorte qu'une industrie de la forêt par l'intervention de multinationales du bois n'est envisageable que moyennant des autorisations préalables. Il ne semble pas que de telles autorisations aient été octroyées à ce jour. On peut donc douter que même la suppression de ces restrictions à la vente entraîne une modification profonde du mode d'exploitation des forêts en Suisse.

B. — *Accès du public*

On a vu que le Code civil suisse a consacré le droit d'accès du public aux forêts, notamment dans un but de cueillettes (art. 699 CC ; ci-dessus 4). La loi sur les forêts rappelle cette obligation à son article 14. Actuellement, cet accès est surtout à but récréatif. C'est également cet aspect du rôle des forêts qui est souvent souligné dans la jurisprudence, en relation avec son empreinte sur le paysage, pour marquer l'importance de la forêt au-delà de sa fonction protectrice en matière d'hydrologie et de renforcement des terrains en pente. C'est aussi aujourd'hui cette fonction qui a rendu nécessaire des restrictions à la jouissance du public, en particulier lorsque la protection des plantes ou des animaux sauvages l'exige (limitation d'accès à certaines

zones : art. 14 al. 2 LFo ; interdiction des véhicules à moteur : art. 15 LFo).
L'affection du public est une affection ravageuse.

Rapport national du Togo

PAR

BOUGONOU K. DJERI-ALASSANI

ECO-JURISTE, ADMINISTRATEUR CIVIL,
CHEF DE DIVISION,
DIRECTION DE L'ÉCOLOGIE,
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
B.P. 4825 LOMÉ - Togo

ET

ESSOWAVANA TCHAKEI

DOCTEUR EN DROIT PUBLIC,
CHARGÉ DE COURS (UNIVERSITÉ DU BÉNIN),
ADMINISTRATEUR CIVIL AU MINISTÈRE
DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
B.P. 1667 LOMÉ - Togo

N.B. Les analyses contenues dans le présent Rapport National du Togo ne représentent pas forcément le point de vue des autorités Togolaises. Les opinions émises n'engagent que leurs auteurs.

Avril 1994

(Actualisation : juin 1994)

PLAN

Résumé

Introduction

1. Les institutions nationales de gestion des forêts

1.1. Le ministère de l'environnement

1.1.1. La direction des études et de la planification

1.1.2. La direction de l'écologie générale et de la réhabilitation du milieu

1.1.3. La direction de la protection et du contrôle de l'exploitation de la flore

1.1.4. La direction des parcs nationaux, des réserves de faune et de chasse

1.2. Le ministère du développement rural

1.2.1. La direction des productions forestières

1.2.2. L'office national de développement et d'exploitation des ressources forestières (ODEF)

1.3. La situation actuelle des institutions forestières publiques du Togo

1.4. Les organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts

2. *Les mesures incitatives et fiscales*
 - 2.1. Les mesures incitatives
 - 2.1.1. La dotation de terrains domaniaux
 - 2.1.2. L'allocation de subventions
 - 2.1.3. La délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées
 - 2.2. Les mesures fiscales
3. *Les instruments d'aménagement et de protection (Plans d'Aménagement, protection des Espaces et des Espèces, lutte contre les incendies de forêts)*
 - 3.1. Les forêts protégées
 - 3.2. Les aires protégées
 - 3.2.1. Les forêts classées
 - 3.2.2. Les réserves de faune
 - 3.2.3. Les parcs nationaux
 - 3.2.4. Les périmètres de réboisement ou de restauration
 - 3.2.5. Les zones d'environnement protégées
 - 3.3. La protection des espèces
 - 3.3.1. La protection des essences forestières
 - 3.3.2. La protection des espèces animales sauvages
 - 3.4. La réglementation de l'exploitation forestière
 - 3.5. La lutte contre les incendies de forêts
 - 3.5.1. L'interdiction des feux de brousse
 - 3.5.2. La création de comités du lutte contre les feux de brousse
 - 3.5.3. La repression des infractions à la réglementation des feux de brousse
 - 3.6. Le plan d'action forestier
4. *Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (Statut du sol, rapport forêts, Agriculures et protectionnisme)*
 - 4.1. La réglementation foncière coloniale
 - 4.2. La réforme agro-foncière
 - 4.2.1. La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers
 - 4.2.2. La classification foncière et domaniale
 - 4.2.2.1. Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus
 - 4.2.2.2. Les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités publiques
 - 4.2.2.3. Le domaine foncier national
 - 4.2.2.4. L'impact de la constitution du domaine foncier national sur la gestion des forêts
 - 4.3. L'interdiction des cultures sur sol forestier et la réglementation des droits de parcours
 - 4.3.1. L'interdiction des cultures sur sol forestier
 - 4.3.2. La réglementation des droits de parcours
 - 4.4. Les besoins en terre des droits agricoles et la protection des forêts
5. *Les droits des populations autochtones et les forêts*
 - 5.1. La prise en compte des droits des populations autochtones dans la procédure de classement des forêts

5.2. La sauvegarde des droits d'usage traditionnels dans les différentes catégories de forêts

5.2.1. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans le domaine forestier protégé

5.2.2. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les forêts classées

5.2.3. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les périmètres de reboisement ou de restauration

5.3. L'exercice des droits d'usage à caractère commercial

5.4. Les droits des populations autochtones dans la création des zones d'environnement protégées

Conclusion

NOTE DES AUTEURS DU RAPPORT SUR LE TOGO

La rédaction du présent rapport national du Togo intervient à un moment où notre pays traverse une période délicate de son histoire.

En effet, la crise socio-politique que vit notre pays depuis 1990 persiste malgré les élections législatives des 6 et 20 février 1994 dont les résultats semblent avoir conduit le pays dans une impasse politique.

C'est donc dans des conditions particulières que nous faisons le devoir et le plaisir de répondre à l'appel à communication lancé par le Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUELF-UREF dans le cadre de son 1^{er} colloque prévu pour les 7-8 novembre à Limoges sur le thème « Droit, forêts et développement Durable ».

En conséquence les analyses contenues dans le présent rapport n'engagent que leur auteurs.

Lomé, le 27 avril 1994

B.K. DJERI-ALASSANI

E. TCHAKEI

RÉSUMÉ DU RAPPORT NATIONAL DU TOGO SUITE À L'APPEL À COMMUNICATION POUR LE COLLOQUE « DROIT, FORÊTS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Thème 1 : Au Togo, cinq (5) institutions publiques dépendant de deux (2) Ministères (Environnement et développement Rural actuellement réunis) sont impliquées dans la gestion des forêts. À côté d'elles, des ONG mènent des actions qui souffrent encore d'un manque de coordination.

Thème 2 : Trois mesures incitatives sont instituées pour la protection des forêts. Il s'agit de la dotation révocable de terrains domaniaux à des fins

de reboisement, l'allocation de subventions en nature ou en espèces et la délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées ; Quant aux mesures fiscales, elles se résument en des taxes et redevances imposées pour l'exploitation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers à travers les diverses autorisations requises (permis d'abattage, de capture...).

Thème 3 : Les aires protégées (forêts classées, réserves de faunes et chasse, les parcs nationaux, les zones d'environnement protégées), la protection spécifique de certaines espèces animales et végétales et la réglementation des feux de brousse constituent les instruments utilisés pour l'aménagement et la protection des forêts au Togo.

Thème 4 : La réforme agro-foncière togolaise du 6 février 1974 n'a pas réussi à supprimer les droits fonciers coutumiers et la constitution du domaine foncier national a juridiquement dépossédé les populations autochtones de leurs terres. Il en est résulté une déresponsabilisation de ces populations dans la gestion rationnelle des forêts naturelles. Aujourd'hui, les problèmes fonciers minent sérieusement l'avenir des forêts au Togo.

Thème 5 : Les Populations autochtones jouissent de leurs droits sur les forêts leur appartenant. La création des aires protégées tient en principe compte des intérêts de ces populations dont certains droits d'usage traditionnels sont sauvegardés. Les arrêts de classement et les textes de création déterminent, dans chaque cas, les conditions d'exercice de ces droits.

INTRODUCTION

Le présent rapport sur le Togo s'efforce de faire le point de la législation encore en vigueur et de la politique nationale actuelle dans le secteur des forêts que renforcera le plan d'Action Forestier National en cours d'élaboration.

Il aborde séparément les cinq (5) thèmes tels que définis par le comité du Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPEF-UREF en vue de faire le point sur l'état des législations nationales francophones à l'occasion de son 1^{er} colloque sur le thème « Droit-Forêts et Développement Durable » Prévu pour les 7-8 novembre 1994 à savoir :

- Les institutions nationales de gestion des forêts,
- Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts,
- Les instruments d'aménagement et de protection (plan d'aménagement, protection des espaces et des espèces, lutte contre les incendies de forêts),
- Les droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (statut du sol, rapports forêt, agriculture et pastoralisme),
- Le droit des populations autochtones et les forêts.

1. — LES INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION DES FORÊTS

Au Togo, les institutions nationales de gestion des forêts dépendent principalement de deux départements ministériels dont le regroupement, intervenu durant la crise socio-politique, a été confirmé avec la formation du 1^{er} Gouvernement de la IV^e République le 25 mai 1994.

Notre étude portera essentiellement sur ces deux entités qui, malgré le regroupement actuel, gardent leurs spécificités en attendant la réorganisation du département. Il s'agit du Ministère de l'Environnement et du Ministère du Développement Rural. Aux institutions relevant de ces deux départements, il faut ajouter certaines organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts.

1. — *Le ministère de l'environnement*

Créé en Mars 1987, les attributions et l'organisation du Ministère de l'Environnement n'ont été précisées que par le décret du 9 mai 1988 (1).

Chargé de la protection, de la sauvegarde, de la conservation et de l'amélioration de l'environnement, il intervient dans la lutte contre la désertification et les érosions, dans l'aménagement, la protection et la gestion des réserves (2). Ces attributions étaient à l'origine assumées par quatre (4) directions.

1.1. *La direction des études et de la planification*

Cette direction est chargée de la collecte, de l'analyse et de la publication des données statistiques sur l'environnement, de l'élaboration des projets en matière d'environnement et de l'aménagement des parcs et réserves (3).

A cheval sur l'environnement et le tourisme, cette direction n'a jamais véritablement assumé ses attributions dans le domaine de la gestion des forêts. Elle fait aujourd'hui partie intégrante des services du tourisme.

1.1.2. *La direction de l'écologie générale et de la réhabilitation du milieu*

Chargée, entre autres, de la coordination des études du milieu relatives à l'équilibre écologique, de l'étude et du contrôle des impacts sur l'environnement, de la mise en place des réseaux de surveillance et de la réhabilitation du milieu, cette direction n'a pas d'activités directement liées à la gestion des forêts, exception faite des études d'impact. Mais elle travaille en étroite

(1) Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 portant attributions et organisation du Ministère de l'Environnement.

(2) Article 1^{er} du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.

(3) Article 4 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.

collaboration avec les services forestiers que sont la Direction de la Protection et du Contrôle de l'Exploitation de la Flore et la Direction des Parcs Nationaux, des Réserves de Faune et de Chasse.

1.1.3. *La direction de la protection et du contrôle de l'exploitation de la flore*

En matière de gestion des forêts, cette direction a d'importantes attributions. Il s'agit notamment de la lutte contre la désertification, l'organisation des feux précoces et la lutte contre les feux de brousse, la préservation de la flore et le contrôle de son exploitation, la délivrance des autorisations relatives à l'exploitation des essences forestières naturelles, la protection des massifs forestiers, l'aménagement des espaces verts, la création de jardins et parcs publics, l'identification et la protection des essences en voie de disparition (4).

Assumant le rôle de la police de l'exploitation forestière, cette direction a privilégié la répression des délits des forêts au détriment de la sensibilisation des populations.

1.1.4. *La direction des parcs nationaux, des réserves de faune et de chasse*

Cette direction est l'équivalente de la précédente en matière de gestion de la faune sauvage. Ses attributions sont relatives à la protection et la conservation des ressources fauniques, la gestion des parcs nationaux et des réserves de faune et de chasse en vue de leur exploitation rationnelle, l'étude des écosystèmes, l'organisation et le contrôle des activités cynégétiques, la création de parcs zoologiques (5). Elle assure la police de la chasse. Ses activités répressives ont fait beaucoup de victimes et de mécontents au sein des populations rurales.

1.2. *Le ministère du développement rural*

Les attributions et l'organisation actuelles de ce département découlent d'un décret du 3 avril 1991 (6). Il est chargé de la programmation et la mise en œuvre de toutes opérations en milieu rural conformément à la politique nationale. Dans le secteur des forêts, ces opérations visent les productions végétales et forestières qui relèvent de deux institutions : la Direction des Productions Forestières et l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF)

(4) Article 8 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.

(5) Article 6 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.

(6) Décret n° 91-90 du 3 avril 1991 portant réorganisation du Ministère du Développement Rural.

1.2.1. *La direction des productions forestières*

Issue d'un décret du 16 février 1976 (7), les attributions de cette direction ont été redéfinies (8). Elle est chargée d'une part, de l'étude du patrimoine forestier national, de la proposition d'une politique nationale en matière de production forestière et, d'autre part, de la conception, de l'exécution et du contrôle des actions de promotion des productions forestières mises en œuvre par les Directions Régionales du Développement Rural auprès des collectivités et des particuliers.

La Direction des Productions Forestières assiste les collectivités secondaires dans la réalisation de la politique nationale de reboisement et participe à l'organisation et à la promotion des productions forestières en relation avec l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) et tous autres établissements publics à vocation similaire.

1.2.2. *L'office national de développement et d'exploitation des ressources forestières (ODEF)*

Etablissement public industriel et commercial doté de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière, l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) a été créé en 1971 (9).

Le Ministère du Développement Rural, qui a succédé au Ministère de l'Economie Rurale, et le Ministère des Sociétés d'Etat exercent une tutelle technique sur cet office.

L'ODEF a pour objet :

- l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national ;
- l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers ;
- la promotion et la valorisation du matériau bois ainsi que celles de l'exploitation rationnelle des forêts.

Il est habilité à prendre toutes mesures nécessaires au développement du secteur forestier du Togo (10). L'exercice de ces attributions, qui sont assez importantes, a des inconvénients sur les rapports de l'ODEF avec les autres institutions directement impliquées dans la gestion de la forêt.

(7) Décret n° 76-11 du 11 février 1976 portant organisation des services du Ministère du Développement Rural.

(8) Article 17 du Décret n° 91-90 du 3 avril 1991, précitée.

(9) Décret n° 71-204 du 13 novembre 1971 portant création, organisation et attributions de l'ODEF.

(10) Article 1^{er} et 2 du Décret n° 71-204 du 13 novembre 1971 précité.

1.3. *La situation actuelle des institutions forestières publiques du Togo*

Les institutions publiques nationales de gestion des forêts se caractérisent par une incohérence institutionnelle, un manque de coordination et une faiblesse des moyens. Il en résulte un faible dynamisme institutionnel et une absence de coordination des activités.

Pour remédier à cette situation, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'une restructuration de l'Administration forestière togolaise. Cette dernière devrait permettre le regroupement de tous les services forestiers au sein d'une structure unique, en application du principe de l'unicité de l'Administration forestière.

Cette structure sera rattachée à un seul département ministériel conformément aux dispositions de l'article 15 de la convention d'Alger (11) qui recommandent, aux Etats parties, la création d'une administration unique dans le cadre de l'organisation des services de conservation.

Les travaux sont très avancés dans ce sens et n'eût été la crise socio-politique que traverse le pays, une telle structure aurait déjà vu le jour. En créant le Ministère du Développement Rural, de l'Environnement et du Tourisme, la formation du 1^{er} Gouvernement de la IV^e République semble créer les conditions requises pour favoriser le regroupement des institutions publiques chargées de la gestion des forêts.

1.4. *Les organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts*

Les organisations non gouvernementales ont connu une grande éclosion avec le processus démocratique au Togo. Elles sont nombreuses dans le domaine de la foresterie rurale. Cependant, leurs actions ne sont pas encore suffisamment coordonnées au niveau national malgré l'existence d'une structure comme la Fédération des ONG au Togo (FONGTO).

Enfin, il convient de signaler l'expérience que les pouvoirs publics togolais ont entamée en confiant, par convention pour une durée de vingt cinq (25) ans, la gestion du parc national de Malfakassa-Fazao à une fondation suisse du nom de son président, Franz Weber (12). Il est peut-être encore trop tôt pour y porter une appréciation globale, mais des contrats de ce type devraient particulièrement entraîner une redéfinition des attributions de la Direction des Parcs Nationaux et des Réserves de Chasses dans le cadre de la structure de regroupement des institutions publiques de gestion des forêts.

(11) Article 15 de la Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles adoptée le 15 septembre 1968 à Alger.

(12) Convention du 25 mai 1990 entre le Gouvernement de la République Togolaise et la Fondation Franz WEBER relative à la gestion du parc national de Malfakassa-Fazao.

2. – Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

Soucieux de bien protéger les forêts, les pouvoirs publics coloniaux ont institué au Togo des mesures incitatives et fiscales qui n'ont pas disparu après l'indépendance du pays. Elles ont été plutôt consolidées par l'institution d'une attestation de plantation d'essences forestières privées.

2.1. Les mesures incitatives

Aux dispositions du Titre IV du décret du 5 février 1938 (13) qui instituent une dotation de terrains domaniaux à des fins de reboisements et une subvention en nature ou en argent, s'est ajouté un arrêté interministériel du 28 mai qui permet la délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées ;

2.1.1. La dotation de terrains domaniaux

Une dotation révocable de terrains nus ou couverts de reboisement très dégradé peut être accordée aux particuliers, collectivités indigènes et établissements publics en vue de leur reboisement par les bénéficiaires. Ces derniers exploitent alors les terrains reboisés sous réserve des restrictions visant la protection des terrains en pente et celles inscrites dans l'acte de dotation (14).

2.1.2. L'allocation de subventions

Des subventions sous forme de graines, plantes ou en argent peuvent être accordées à raison des travaux entrepris par les collectivités ou particuliers pour le reboisement (15).

En dehors des subventions en argent qui sont devenues très rares, les deux autres formes de subventions ont été largement utilisées au Togo. Au cours de ces dernières années, en raison des difficultés économiques et financières du pays, les subventions d'origine publique tendent à disparaître. Les plantes destinées au reboisement, qui étaient distribuées gratuitement, sont actuellement vendues à des prix très réduits comme c'est le cas à l'occasion de la journée de l'arbre célébrée le 1^{er} juin de chaque année depuis 1977.

(13) Décret n° 12 du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo.

(14) Article 32 du Décret n° 12 du 5 février 1938 précité.

(15) Article 33 du Décret n° 12 du 5 février 1938 précité.

2.1.3. *La délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées*

Un arrêté interministériel du 28 mai 1986 a institué une attestation de plantation d'essences forestières privées. Cette attestation qui tient lieu de titre de propriété des arbres plantés, est délivrée à toute personne physique ou morale ayant installé et entretenu pendant deux (2) ans, une plantation forestière d'au moins 0,24 hectare ou ayant planté cinquante (50) pieds d'arbres.

L'institution de cette attestation n'a pas réglé la question foncière qui se pose dans ce domaine, car les plantations d'arbres ne peuvent être effectuées que par le propriétaire terrien ou avec son accord. Le titulaire d'une telle attestation ne peut logiquement pas se prévaloir d'un titre de propriété sur le terrain considéré. La question foncière a beaucoup hypothéqué la portée de cette forme d'incitation. La révision de la législation agro-foncière pourrait y apporter une solution.

2.2. *Les mesures fiscales*

Les mesures fiscales de protection des forêts interviennent spécifiquement dans le cadre de l'exploitation des ressources forestières. Il n'existe pratiquement pas de mesures fiscales incitant à la conservation des forêts et au reboisement au vrai sens du terme. Plusieurs types de taxes et de redevances sont donc institués, en matière d'exploitation forestière. Il s'agit :

- des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières des bois d'œuvre et des produits secondaires commerciaux de la forêt (16) ;
- des taxes pour la valeur de permis de chasse et de capture (17) ;
- des taxes d'abattage ou de capture des espèces de faune sauvage (18) ;
- des taxes pour l'obtention du permis de chasse (19) ;

Les mesures incitatives et fiscales n'ont pas réussi à promouvoir une exploitation rationnelle et une protection judicieuse de la forêt au Togo. Leur révision et renforcement s'imposent dans le cadre de l'élaboration du nouveau code des ressources forestières qui est en cours.

(16) Arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 juillet 1938 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières de bois d'œuvre et de produits secondaires.

(17) et (18) Article 2 et 3 du Décret n° 84-171 du 4 juin 1980 portant modalité d'application de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo modifiés par le Décret n° 90-178/PR du 7 novembre 1990.

(19) Arrêté n° 19/MAR du 13 juin 1983 fixant le montant de timbres fiscaux pour l'obtention du permis de chasse.

3. – *Les mesures d'aménagement et de protection*
(*plan d'aménagement, protection des espaces et des espèces,*
lutte contre les incendies de forêts)

Dans le cadre de l'aménagement et de la protection des forêts, il est fait usage au Togo de plusieurs instruments. On a :

- la politique des aires protégées, de forêts protégées, de protection des espèces ;
- la réglementation de l'exploitation forestière ;
- la lutte contre les feux de brousse.

Il convient de préciser à ce stade que la mise en œuvre de ces instruments a connu beaucoup de difficultés durant les années 1990-1993 avec le processus de démocratisation des institutions et de la vie politique du Pays.

A ces instruments, s'ajoutera le Plan d'Action Forestier National en cours d'élaboration.

3.1. *Les forêts protégées*

Toutes les forêts, appropriées ou non, qui ne sont pas soumises au régime de classement, ni comprises dans un périmètre de restauration sont soumises au régime de la protection (20).

C'est particulièrement le cas de toutes les forêts relevant du domaine foncier national (21).

3.2. *Les aires protégées*

Plusieurs types d'aires protégées relevant du domaine forestier classé sont institués au Togo.

3.2.1. *Les forêts classées*

Environ soixante dix (70) forêts ont été classées entre 1938 et 1955 par l'Administration coloniale au Togo, en application de la Convention Internationale de Londres de 1933 du décret du 5 février 1938.

A la diligence du service chargé de la conservation des forêts, les forêts sont classées après enquête et avis d'une commission comprenant des représentants de l'Administration et de toutes les collectivités riveraines ou exer-

(20) Article 5 du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo, modifié par l'Article 9 du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955.

(21) Article 1^{er}-3 de l'Ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière au Togo.

çant des droits coutumiers d'usage sur les forêts dont le classement est envisagé (22).

Sont soumises au régime du classement :

- les forêts faisant partie du domaine privé des collectivités publiques ;
- les forêts non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation et dont la permanence est reconnue nécessaire à la protection du sol, au maintien des réserves d'eau et du régime des cours d'eau, à la constitution des réserves de production d'importance nationale ou locale ou qui présentent un intérêt primordial du point de vue de l'hygiène publique, de la science ou de la beauté des sites (23).

Les forêts classées sont soustraites à l'exercice des droits d'usage des populations autres que ceux du ramassage du bois mort, de la récolte des fruits, des plantes alimentaires et médicinales et ceux reconnus par les arrêtés de classement (24).

Le classement des forêts primaires est obligatoire dans le cas des :

- forêts couvrant les hauts bassins versants des rivières ;
- montagnes présentant des pentes de 35° et plus.

Certaines de ces forêts n'existent plus aujourd'hui. Elles ont disparu ou ont changé de statut pour devenir des réserves de faune.

3.2.2. *Les réserves de faune*

Une dizaine de réserves de faune ont été créées par les pouvoirs publics togolais en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 (25). Mais la législation togolaise ne donne pas une définition de la réserve de faune. Il faut donc se référer à l'article 3-C(i) de la Convention d'Alger (26) à laquelle le Togo est Partie.

Les réserves de faune sont créées par décret pris sur rapport du ministère chargé des forêts après observation de la procédure de classement prévue pour les forêts classées (27).

Certaines d'entre elles ont été érigées en parcs nationaux.

(22) Article 8 alinéa 1^{er} du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 précité.

(23) Article 2 du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 précité.

(24) Article 14 du Décret n° 12 du 5 février 1938 précité.

(25) Ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo.

(26) Convention Africaine sur la Convention de la Nature et des ressources Naturelles, adoptée le 15 septembre à Alger.

(27) Article 9 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 précitée.

3.2.3. *Les parcs nationaux*

Créés en application de l'article 5-1 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968, leur définition est également contenue dans la Convention d'Alger (28).

Deux parcs nationaux ont été créés au Togo. Il s'agit de Malfakassa-Fazao (192.000 ha) et de la Keran (5.163.000 ha). Ils sont soustraits à tout droit d'usage et font partie du domaine forestier classé.

Les parcs nationaux sont ouverts au public durant la période touristique (Octobre-Avril) ; mais la pénétration, la circulation par voie terrestre ou aérienne à basse altitude et le campement dans la réserve pour des fins de recherches scientifiques sont soumis à une autorisation exclusivement délivrée par le Chef de l'Etat sur avis du ministre chargé des forêts (29).

La circulation des véhicules et des engins à deux (2) roues est réglementée au niveau des réserves de faune et parcs nationaux (30).

3.2.4. *Les périmètres de reboisement ou de restauration*

Sont obligatoirement classées comme périmètres de reboisement, les parties de terrains nus ou insuffisamment boisés comprenant :

- les versants montagneux offrant un angle de 35 degrés et plus, dont la mise en réserve serait reconnue indispensable ;
- les dunes du littoral ;
- les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux (31).

Après constatation du reboisement, ces terrains et massifs peuvent être incorporés dans le domaine forestier classé (32).

Les périmètres de restauration institués par le décret n° 55-582 du 20 mai 1955 sont pratiquement des périmètres de reboisement. Ils sont constitués sur des terrains susceptibles d'érosion grave afin d'en assurer la protection, la reconstitution et éventuellement le reboisement (33). Ils peuvent être soumis au régime des forêts classées après reboisement effectif (34).

(28) Article 3-4, b) de la Convention africaine sur la Convention de la Nature et des ressources Naturelles précitée.

(29) Article 6 du Décret n° 80-171 du 4 juin 1980 portant modalités d'application de l'ordonnance n° 4 du 84-62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation et la répression des délits d'accidents de circulation dans les réserves de faunes et parcs nationaux.

(30) Décret n° 84-62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation et la répression des délits d'accidents de circulation dans les réserves de faune et de parcs nationaux.

(31) Article 6 du Décret du 5 février 1938 précité.

(32) Article 7 du Décret du 5 février 1938 précité.

(33) Article 4 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.

(34) Article 12 alinéa 3 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.

3.2.5. *Les zones d'environnement protégées*

Instituées par le code de l'environnement (35), elles peuvent être constituées en vue de la conservation ou de la restauration des monuments, sites et paysages, des formations géologiques, rivages de la mer et sols, des systèmes hydrologiques et de la qualité des eaux, des forêts et boisements, des populations animales et végétales, de leurs biotopes et des écosystèmes auxquels elles participent.

A l'intérieur de ces zones, le ministre chargé de l'environnement peut interdire, limiter ou réglementer les activités incompatibles avec les objectifs assignés à la zone, mettre en œuvre des programmes de restauration du milieu naturel ou des monuments, approuver un plan d'aménagement définissant les moyens d'atteindre les objectifs assignés à la zone (36).

Les zones d'environnement protégées peuvent englober, de ce fait, les périmètres de reboisement et de restauration.

3.3. *La protection des espèces*

La loi donne compétence au Ministre chargé de l'environnement pour arrêter, et réviser la liste des espèces de faune et de flore devant être spécialement protégées en raison de leur rareté, de la menace d'extinction qui pèse sur leurs populations, de l'insuffisance de leurs populations eu égard à leur rôle dans les écosystèmes ou de l'intérêt économique qu'elles représentent (37).

Aucune liste n'a encore été arrêtée au titre de cette disposition.

Toutefois, il existe des listes relatives à la protection des espèces animales et végétales.

3.3.1. *La protection des essences forestières*

En application de l'article 21 du décret du 5 février 1938, sont interdits, sauf autorisation, l'abattage, l'arrachage et la mutilation de dix (10) essences forestières locales sur toute l'étendue du territoire (38).

L'abattage, l'arrachage et la mutilation de huit (8) autres essences forestières sont interdits, sauf autorisation, dans les cercles de Lomé, Aného, Atakpamé et Kloto (39).

(35) Article 81 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant code de l'Environnement au Togo.

(36) Article 82 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

(37) Article 78 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

(38) Article 2 de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947 du Gouverneur des colonies.

(39) Article 1^{er} de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947.

L'abattage et la mutilation du cocotier sont interdits dans les anciens cercles de Lomé et Aného (40) tandis que l'abattage, l'arrachage et la mutilation du cadite (acacia) sont interdits dans le cercle de Sansané-Mango (41).

Enfin, l'introduction au Togo de toute espèce animale ou végétale nouvelle est soumise à l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement. Cette autorisation est refusée dès lors qu'il a lieu de craindre que la prolifération de l'espèce considérée nuise aux populations des espèces indigènes et aux équilibres naturels (42).

3.3.2. *La protection des espèces animales sauvages*

Après les dispositions de la Convention de Londres du 8 novembre 1933, il a fallu attendre 1968 pour voir consacrer la protection des espèces animales sauvages au Togo (43). Cette protection sera renforcée par l'article 8 de la Convention d'Alger (44) et les dispositions de la Cites (45).

Les espèces animales sauvages protégées sont énumérées à l'annexe 1 classe A de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968. Cette liste n'a pas été actualisée.

3.4. *La réglementation de l'exploitation forestière*

Certaines dispositions de cette réglementation participent à la protection des forêts au Togo.

Les particuliers, propriétaires de terrains boisés ou de forêts, ne peuvent pratiquer le défrichement qu'en vertu d'une autorisation administrative après avis du service des eaux et forêts. Cette autorisation ne peut être refusée que si le défrichement est susceptible de compromettre le maintien des terres sur les pentes des montagnes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau, la protection des sources et leurs bassins de réception, la protection des dunes et côtes, la constitution d'écran contre la violence des vents, la salubrité publique et la défense du territoire (46).

Le déboisement est formellement interdit sur les montagnes, collines ou terrains présentant une pente générale à 15 % (47).

(40) Article 3 de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947.

(41) Article 4 de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947.

(42) Article 80 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

(43) Article 2 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 précitée.

(44) Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles Précitée.

(45) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction adoptée le 3 mars 1973 à Washington.

(46) Article 29 du Décret du 5 février 1938 précitée.

(47) Article 11 alinéa 3 du Décret n° 84-36 du 17 avril 1984 portant réglementation de l'exploitation forestière au Togo.

3.5. *La lutte contre les incendies de forêts*

Initialement organisée par les articles 22 à 25 et 63 à 65 du décret du 5 février 1938, la lutte contre les incendies de forêts et les feux de brousse a fait l'objet de nouvelles dispositions depuis 1973 (48).

Les feux de brousse sont interdits ; des comités de lutte contre les feux sont créés et les infractions sévèrement reprimées par le législateur togolais.

3.5.1. *L'interdiction des feux de brousse*

Les feux de brousse sont interdits en toute saison et en tout point du territoire (49), exception faite par des feux utilitaires couramment appelés feux précoces que sont les feux de cultures agricole, forestière ou pastorale, les feux de renouvellement de la paille, les feux de nettoyage des environs immédiats des agglomérations rurales (50).

Ces feux sont autorisés sur toute l'étendue du territoire, à titre individuel ou collectif, aux propriétaires ou exploitants des domaines ruraux publics ou privés. La période de mise à feu est fixée chaque année par arrêté ministériel.

3.5.2. *La création de comités de lutte contre les feux de brousse*

Il est créé au niveau de chaque préfecture, un comité de lutte contre les feux de brousse placé sous la présidence du préfet (51). Ce comité est chargé de l'étude et de l'organisation des campagnes d'information et d'éducation des populations sur les conséquences, les moyens de lutte et la réglementation des feux de brousse ainsi que de la recherche des infractions et de leurs auteurs (52).

Le comité se réunit au moins une fois par mois pendant toute la saison sèche sur convocation du préfet. Il est habilité à formuler toute suggestion ayant trait à la lutte contre les feux de brousse (53).

Chaque année, un arrêté du Ministre de l'Environnement fixe une semaine nationale de sensibilisation et de lutte contre les feux de brousse (54). Durant cette semaine, le Ministre de l'Environnement organise des réunions de sensibilisation sur toute l'étendue du territoire national avec la collaboration des services techniques concernés.

(48) Ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 portant réglementation des feux de brousse au Togo.

(49) Article 1^{er} de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 précitée.

(50) Article 2 du Décret n° 74-160 du 7 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.

(51) Article 8 du Décret du 17 octobre 1974 précité.

(52) Article 10 du Décret du 17 octobre 1974 précité.

(53) Article 11 du Décret du 17 octobre 1974 précité.

(54) Article 4 du Décret n° 84-61 du 23 mars 1984 portant réglementation des dispositions prévues aux articles 2 et 7 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 précitée.

3.5.3. *La répression des infractions à la réglementation des feux de brousse*

Lorsqu'un feu se sera propagé à partir d'un village, le chef de ce village sera déclaré responsable si l'auteur du feu n'a pu être retrouvé.

Lorsque le feu se sera propagé à partir d'un champ, les cultivateurs de ce champ seront déclarés responsables (55). La législation togolaise pose ainsi le principe de la responsabilité pénale pour autrui qui peut toutefois être combattue par la preuve contraire.

Toute infraction à la réglementation des feux de brousse constitue un délit sévèrement puni en fonction de la nature de la forêt et de l'étendue de la superficie concernée (56).

3.6. *Le plan d'action forestier national*

En dépit des instruments d'aménagement et de protection des forêts analysés ci-dessus, la gestion des forêts au Togo ne s'est pas faite de façon rationnelle. En dehors des réserves de faune et des parcs nationaux qui sont très peu convoités, la plupart des forêts classées n'existent plus que de nom. Conscient de toutes les menaces qui pèsent sur les forêts, le gouvernement togolais a adhéré au Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT) ; un programme international conçu comme la clef de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales.

Le PAFT se propose d'être un catalyseur en vue de relever le niveau de vie des populations rurales, d'augmenter la production vivrière, d'améliorer les systèmes de cultures itinérantes, d'assurer l'exploitation durable des forêts, d'accroître les disponibilités en bois de feu et de multiplier les occasions d'emploi et de revenu.

Un document du projet intitulé « Elaboration du Plan d'Action forestier Tropical au Togo » (57) a été signé le 23 mai 1989 entre le gouvernement togolais, le PNUD et la FAO. Le PNUD financera le projet et la FAO assurera l'exécution.

4. – *Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts*

La législation coloniale, à travers plusieurs textes, a tenté, sans grand succès, de remplacer les règles foncières coutumières par le droit foncier moderne. Cette législation n'a pas reçu des populations l'accueil qu'on escomptait. Après l'indépendance du pays, une réforme agro-foncière est

(55) Article 6 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 précitée.

(56) Article 2 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 modifiée par l'ordonnance n° 84-6 du 20 mars 1984 et, article 2 du Décret n° 84-61 du 23 mars 1984 portant réglementation des dispositions prévues aux articles 2 et 7 de l'ordonnance de 15 mars 1973.

(57) Projet code TOG/88/008/A/01/02.

intervenue en 1974. Mais les problèmes fonciers liés à la protection des forêts ne sont pas pour autant réglés et cette situation mine sérieusement l'avenir des forêts qui sont convoitées par l'agriculture et l'élevage.

4.1. *La réglementation foncière coloniale*

La réglementation foncière coloniale a introduit au Togo la notion de propriété au sens romain du terme et consacré une rupture avec les règles foncières coutumières (58). Méconnaissant délibérément les caractéristiques des coutumes foncières, elle attribue au Territoire, aujourd'hui l'Etat, la propriété des terres vacantes et sans maître. La législation forestière coloniale s'inscrira dans cette logique en disposant que les forêts vacantes et sans maître sur le territoire du Togo ainsi que les périmètres de reboisement appartiennent au Territoire (59).

Mais le législateur colonial reviendra à une conception plus restrictive qui limite le domaine privé de l'Etat et autres collectivités publiques aux biens et droits immobiliers détenus par ceux-ci sous les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation (60).

4.2. *La réforme agro-foncière*

En matière foncière, la législation coloniale n'a pas réussi à réduire l'importance des droits coutumiers au Togo, surtout en milieu rural où ils sont prédominants. C'est pour réduire l'influence des coutumes foncières que l'ordonnance du 6 février 1974 a été prise. Cette ordonnance consacre une reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers, procède à une classification foncière et domaniale qui ne résout pas pour autant les problèmes agro-fonciers.

4.2.1. *La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers*

Le législateur a reconnu l'existence des droits fonciers coutumiers, mais les a limités aux étendues effectivement occupées ou nécessaires à la jachère et à l'accroissement démographique prévisible (61). Les titulaires de ces droits coutumiers ont eu cinq (5) ans pour faire constater leurs droits (62).

(58) Décret du 23 décembre 1922 rendant applicable sur le Territoire du Togo le Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française.

(59) Article 1^{er} du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé Code Forestier du Togo.

(60) Article 1^{er} du Décret n° 55-581 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale au Cameroun et au Togo, promulgué au Togo par l'arrêté n° 561-55/C du 14 juin 1955.

(61) Article 2 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière au Togo.

(62) Article 3 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

Les terres incultes à la date d'entrée en vigueur de la loi sont attribuées à la nation dont elles constituent le domaine foncier. Mais les individus et les collectivités qui se réclament propriétaires de ces terres ont eu l'obligation de les mettre en valeur dans les cinq (5) ans qui ont suivi la promulgation de l'ordonnance du 6 février 1974. A défaut de cette mise en valeur, les terres incultes tombent dans le domaine foncier national (63).

Ces dispositions ont remis en cause la confirmation antérieure des droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation (64), exception faite des terrains boisés aux fins d'exploitation forestière. Cependant, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Etat accorde aux individus et aux collectivités une indemnisation pour la mise en valeur (65).

4.2.2. *La classification foncière et domaniale*

La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers est accompagnée d'une classification de l'ensemble des terres constituant le territoire national en trois (3) catégories.

4.2.2.1. Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus

Il s'agit des terres détenues par les collectivités et les individus justifiant d'un titre foncier délivré conformément aux règles du code civil, ou du régime de l'immatriculation du droit de propriété (66). Mais en milieu rural, les populations ne se sont pas empressées de régulariser leur situation conformément à la nouvelle loi.

Pour ce qui concerne les forêts, elles y exercent la plénitude de leur droit de propriété avec seule limite le respect des règles d'exploitation forestière.

4.2.2.2. Les domaines public et privé de l'état et des collectivités publiques

De par sa constitution et son régime (67), le domaine public est sans grand intérêt pour la protection des forêts. Quant au domaine privé, on devrait y retrouver les terres et biens immobiliers immatriculés au nom de l'Etat (68), dont les aires protégées, conformément à la loi (69). Mais ce n'est

(63) Article 4 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(64) Article 3 du Décret n° 55-581 du 20 mai 1955 précité.

(65) Article 12 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(66) Articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(67) Articles 13 à 24 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(68) Article 25-d) de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(69) Articles 25 à 28 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

pas le cas en réalité et les aires protégées semblent plutôt relever du domaine foncier national.

4.2.2.3. Le domaine foncier national

Le domaine foncier national est constitué par toutes les terres ne pouvant être classées dans l'une ou l'autre des deux catégories précédentes. Il s'agit de toutes les terres du territoire national, exception faite de celles dont s'approprient les collectivités et les particuliers conformément à la loi ainsi que celles constituant les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités publiques (70).

L'inventaire de la superficie totale de ce domaine n'a jamais été achevé pour situer son étendue. Mais, compte tenu du faible empressement des populations rurales à se conformer à la loi en faisant constater leurs droits coutumiers sur les terres, l'on peut sans risque de se tromper, dire que la majeure partie des terres du territoire est juridiquement tombée dans le domaine foncier national.

En effet, la proportion de terres actuellement immatriculées est très faible et l'étendue du domaine foncier national est immense, car les propriétaires fonciers coutumiers qui ne se sont pas conformés à la loi sont juridiquement devenus de simples détenteurs précaires de leurs terres tombées dans le domaine foncier national (71).

La gestion de ce domaine foncier national est assurée par l'Etat qui peut procéder à la redistribution des terres sous toutes les formes en fonction des objectifs nationaux (72). Les collectivités traditionnelles gardent sur l'ensemble des terres composant le domaine foncier national, leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage, etc.) tant que l'exercice de ces droits n'est pas incompatible avec la nouvelle destination que leur donne l'Etat (73).

Telle est la justification qu'on peut donner à la suppression de certains droits d'usage traditionnels dans les aires protégées telles que les forêts classées qui sont soustraites à l'exercice des droits d'usage des populations autres que ceux du ramassage du bois mort, de la récolte des fruits, des plantes alimentaires et médicinales et ceux reconnus par les arrêtés de classement (74). La constitution du domaine foncier national et la dualité des législations foncière et forestière n'ont pas permis une gestion rationnelle des forêts au Togo.

(70) Article 30 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(71) Article 32 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.

(72) Article 30 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.

(73) Article 31 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.

(74) Article 14 du Décret du 5 février 1938 précitée.

4.2.2.4. L'impact de la constitution du domaine foncier national sur la gestion des forêts

Les forêts vacantes et sans maître (75) et les terres incultes font ainsi partie du domaine foncier national (76). Leur gestion a suivi le régime, sinon, le sort des terres du domaine foncier national. En effet, juridiquement dépossédées, les populations rurales ne se sont plus senties impliquées dans la gestion des forêts du domaine foncier national qui appartiennent désormais à tout le monde et à personne. Ainsi, en dehors d'une part, des forêts appropriées par les individus et les collectivités et d'autre part, des aires protégées soumises à un régime restrictif et contraignant avec interdiction des cultures sur sol forestier et réglementation des droits de parcours, les forêts du domaine foncier national – les forêts protégées – ont été surexploitées.

4.3. *L'interdiction des cultures sur sol forestier et la réglementation des droits de parcours*

Les cultures sont interdites et les droits de parcours réglementés dans les aires protégées.

4.3.1. *L'interdiction des cultures sur sol forestier*

Les cultures sur sol forestier, après défrichement et incinération des arbres, sont formellement interdites dans le domaine forestier classé et à l'intérieur des périmètres de reboisement. Mais des cultures temporaires peuvent être autorisées sur des terrains destinés à être enrichis en essences de valeur. Les cultures peuvent également être défendues dans le domaine forestier protégé, dans les zones à longue saison sèche où la rareté et l'état de dégradation des boisements imposent cette mesure (77).

4.3.2. *La réglementation des droits de parcours*

L'introduction des moutons et chèvres dans certaines forêts classées peut être interdite lorsque leur parcours présente un danger pour les peuplements. Le droit de parcours peut aussi être retiré sans compensation si l'intérêt public est en cause.

Mais ces droits de parcours ne peuvent, en outre être exercés dans les forêts aménagées, les périmètres de reboisement, les terrains repeuplés artificiellement ou reboisés, les parcelles portant des reboisements de moins de

(75) Article 1^{er} du Décret du 5 février 1938 précitée.

(76) Article 5 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

(77) Article 20 du Décret du 5 février 1938 précitée.

cinq (5) ans, les parties de forêts classées pendant les cinq (5) années qui suivent les incendies (78).

La protection des forêts du domaine forestier classé, par toutes ces dispositions, a entraîné l'accélération de l'exploitation irrationnelle des ressources forestières du domaine national dont l'épuisement a accentué le problème de la disponibilité en terres incultes pour l'agriculture.

4.4. *Les besoins en terres agricoles et la protection des forêts*

Sous l'effet de la croissance démographique et des pratiques agricoles non viables, les besoins en nouvelles terres agricoles ne cessent d'augmenter. La satisfaction de ces besoins se fait au détriment des terres et surtout des forêts du domaine foncier national qui sont progressivement envahies.

Dans les zones périphériques des aires protégées, la disparition des forêts a eu pour conséquence la raréfaction des terres incultes. Cette situation a conduit les populations riveraines à accentuer leur pression sur les aires protégées jusqu'à l'occupation systématique ou la revendication partielle ou totale des superficies de certaines aires.

Dans le souci de sauvegarder ce qui peut encore l'être, les pouvoirs publics togolais ont entrepris en 1992 la vérification et la révision des limites des aires protégées afin de concilier la préservation des forêts avec les intérêts des populations en milieu rural.

La résolution des problèmes fonciers relatifs à la protection des forêts passe nécessairement par la suppression de la dualité entre les législations foncière et forestière que consacre la réforme agro-foncière en disposant que le droit forestier et le droit d'exploiter les forêts et espaces boisés font l'objet d'une législation spéciale (79).

Cependant, les droits des populations autochtones méritent une attention toute particulière afin d'assurer une préservation durable des forêts.

5. – *Les droits des populations autochtones et les forêts*

La législation togolaise fait l'effort de concilier la nécessité de la protection des forêts avec la satisfaction des besoins et la sauvegarde des droits des populations autochtones. Cette conciliation transparaît à travers les dispositions juridiques relatives au classement des forêts, à l'exercice de certains droits d'usage traditionnels et commerciaux dans les forêts et à la création de zones d'environnement protégées.

(78) Article 16 du Décret du 5 février 1938 précitée.

(79) Article 28 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

5.1. La prise en compte des droits des populations autochtones dans la procédure de classement des forêts

Les forêts classées sont soumises à un régime spécial qui est restrictif en matière d'exercice des droits d'usage et d'exploitation par les populations autochtones. C'est pourquoi il est tenu compte des intérêts de ces populations dans les actes constitutifs de la mise en réserve des forêts classées. Ainsi, les limites des forêts classées doivent être déterminées de façon précise en s'assurant que les forêts concernées sont libres de tout droit d'usage ou que ces droits d'usage ont fait l'objet d'un règlement d'aménagement (80).

Les services forestiers procèdent, avec les représentants des villages intéressés, à une reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usage ou autres s'exerçant sur la forêt. Le projet de classement est ensuite porté à la connaissance des intéressés par les moyens de publicité conformes aux règlements ou usages locaux. La commission de classement, qui comprend le chef ou un notable de chaque village intéressé, examine dans les trente jours qui suivent, les éventuelles réclamations formulées par les habitants.

Cette commission détermine les limites de la forêt à classer et constate l'absence ou l'existence des droits d'usage qui la grèvent. S'il en existe, elle constate la possibilité de plein exercice de ces droits d'usage à l'extérieur du périmètre réservé. A défaut, elle fixe, par voie de règlement, les limites de la surface sur laquelle lesdits droits d'usage seront concentrés (81).

L'arrêté de classement est alors porté à la connaissance de tous les villages intéressés (82). Les populations autochtones qui ont des droits autres que des droits d'usage traditionnels à faire valoir sur les parties de la forêt à classer peuvent faire opposition. Les contestations sont réglées à l'amiable ou devant les tribunaux (83).

Dans tous les cas, les limites des forêts classées sont toujours choisies de manière qu'en dehors d'elles subsistent des surfaces boisées très largement suffisantes pour le libre exercice des droits d'usage des populations autochtones. Lorsqu'en raison de la faiblesse du taux de boisement ou dans le cas où l'intérêt public est en cause, il est procédé, préalablement à l'acte de classement, à un règlement d'aménagement des droits d'usage s'il n'est pas possible de laisser de vastes espaces boisés libres (84).

Outre ces précautions prises par le législateur pour le classement des forêts en tenant compte de l'intérêt des populations autochtones, certains

(80) Article 4-1° du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo.

(81) Article 8 du Décret du 5 février 1938 précité.

(82) Article 9 du Décret du 5 février 1938 précité.

(83) Article 10 du Décret du 5 février 1938 précité.

(84) Article 15 du Décret du 5 février 1938 précité.

droits d'usage traditionnels sont aussi sauvegardés dans les forêts classées et périmètres de reboisement.

5.2. *La sauvegarde des droits d'usage traditionnels dans les différentes catégories de forêts*

L'exercice des droits d'usage traditionnels diffère selon le type de forêt.

5.2.1. *L'exercice des droits d'usage traditionnels dans le domaine forestier protégé*

Les collectivités autochtones continuent de jouir de leurs droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier protégé, y compris sur les chantiers forestiers, sans que les exploitants puissent prétendre à une compensation. Mais l'exercice de ces droits d'usage est strictement limité à la satisfaction des besoins personnels et collectifs des usagers (85).

Les populations titulaires des droits d'usage exercent ceux-ci sous réserve de l'observation des lois et règlements (86). Ces droits d'usage sont pratiquement identiques à ceux maintenus sur le domaine foncier national. En effet, les collectivités traditionnelles gardent sur l'ensemble des terres composant le domaine foncier national, leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage, etc.) tant que l'exercice de ces droits n'est pas incompatible avec la nouvelle destination que leur donne l'Etat. Dans le cas contraire, l'exercice de ces droits est donc supprimé (87).

5.2.2. *L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les forêts classées*

En principe, les populations autochtones n'exercent que des droits d'usage traditionnels de ramassage de bois morts, de récolte de fruits, de plantes alimentaires et médicinales (88) dans les forêts classées. Toutefois, l'exercice de ces droits d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts. C'est ainsi que les droits de parcours peuvent être réglementés (89).

Les droits coutumiers d'usage, qui seraient reconnus incompatibles avec les fins du classement peuvent, à titre exceptionnel, être rachetés ou expropriés dans les conditions prévues par la législation relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans ce cas, les parcelles des forêts concernées peuvent être immatriculées au bénéfice de l'Etat ou de la

(85) Article 12 du Décret du 5 février 1938 précité.

(86) Article 13 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les Territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955.

(87) Article 31 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro foncière au Togo.

(88) et (89) Article 14 du Décret du 5 février 1938 précité.

collectivité publique au nom de laquelle l'opération de rachat ou d'expropriation a été engagée (90).

La nature et les conditions d'exercice des droits coutumiers d'usage maintenus dans les forêts classées sont déterminées, dans chaque cas, par les arrêtés de classement (91).

5.2.3. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les périmètres de reboisement ou de restauration

Les populations autochtones n'exercent aucun droit d'usage dans les périmètres de reboisement. Ces derniers sont affranchis de tous les droits coutumiers d'usage (92). L'exercice de ces droits est, par contre, réglementé dans les périmètres de restauration.

Lorsque l'institution de périmètre de restauration est faite sans l'accord des intéressés et qu'elle met fin à l'exercice de leurs droits ou entraîne pour eux un préjudice non compensé par des avantages équivalents, il est procédé à l'expropriation ou à l'allocation d'une indemnité en réparation du préjudice dans les conditions prévues par la législation relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (93).

5.3. L'exercice des droits d'usage à caractère commercial

Dans les forêts protégées, l'exploitation commerciale des palmiers, karités, gommiers, kapokiers, rotins et autres plantes par les collectivités autochtones, auxquelles ces récoltes appartiennent traditionnellement, est libre sous réserve que ces récoltes soient faites de manière à ne pas détruire les végétaux producteurs (94).

Cette exploitation est subordonnée à la délivrance d'un permis spécial (d'exploitation) dans les forêts classées, qui indique l'endroit où peuvent s'exercer les droits de récolte.

Les usagers peuvent être tenus d'assurer l'entretien des parcelles forestières appartenant au domaine privé de l'Etat, sur lesquelles ils exercent de façon habituelle leurs droits d'usage.

Le permis d'exploitation commerciale n'est accordé à un particulier qu'après que la collectivité intéressée ait déclaré y renoncer. En principe, ce permis est toujours accordé avec un cahier des charges et pour une durée déterminée permettant ainsi à l'Administration de préserver l'avenir de la

(90) Article 6 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.

(91) Article 9 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.

(92) Article 13 du Décret du 5 février 1938 précité.

(93) Article 11 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.

(94) Article 19 du Décret du 5 février 1938 précité.

collectivité autochtone (95). C'est apparemment le cas en matière de création de zones d'environnement protégées.

5.4. Les droits des populations autochtones dans la création des zones d'environnement protégé

Tout projet de création de zones d'environnement protégé doit, entre autres, faire apparaître la justification des restrictions apportées aux droits et libertés des personnes ainsi que l'évaluation des effets sociaux et économiques de leur création telles que les limitations des droits fonciers, les obligations mises à la charge des titulaires des droits fonciers, les restrictions dans l'accès à une ressource naturelle. Lorsque l'évaluation met en évidence ces effets économiques et sociaux, le projet de création de la zone d'environnement protégée est soumis à une enquête publique auprès des populations concernées (96). Les titulaires de droits fonciers bénéficient d'une compensation ou d'une indemnisation en cas de préjudices à eux causés par l'institution de zones d'environnement protégé (97).

CONCLUSION

La législation forestière encore en vigueur au Togo semble judicieuse de par les principes qu'elle pose pour favoriser une gestion durable des forêts. Mais, elle n'a pas fait l'objet d'une application conforme à son esprit, pour plusieurs raisons dont la dispersion des responsabilités, l'insuffisance des ressources humaines qualifiées, des moyens matériels et financiers nécessaires à son application.

Depuis quelques années, il est évident que les données écologiques, économiques, sociales et culturelles qui ont prévalu au moment de l'élaboration et durant la mise en œuvre progressive de cet édifice juridique ont considérablement changé, rendant ainsi obsolètes certaines dispositions. Un consensus s'est alors fait sur l'inadaptation de cette législation et la nécessité de la repenser. Mais les travaux de la cellule technique interministérielle d'étude du nouveau code ont été suspendus en 1992 après l'interruption de la coopération allemande intervenue suite à l'aggravation de la crise sociopolitique du Togo.

Puissent les résultats des travaux du 1^{er} colloque du réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUELF-UREF nous permettre, lorsque les circonstances le rendront possible, d'apporter une contribution plus efficiente à

(95) Article 19 alinéa 5 du Décret du 5 février 1938 précité.

(96) Article 85 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant le Code de l'Environnement au Togo.

(97) Article 84 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

l'amélioration de l'avant – projet de nouveau code togolais des ressources forestières afin de promouvoir une gestion durable des forêts au Togo.

Rapport national du Zaïre

PAR

SAYEMAN BULA-BULA

Les institutions de gestion des forêts au Zaïre

I. – INTRODUCTION

I.1. C'est une couverture forestière d'environ 125 millions d'hectares, soit le second du monde pour les forêts tropicales (après l'Amazonie), soit 47 % de l'ensemble des forêts d'Afrique, ou encore environ 7 % des forêts de la planète, qu'offre le Zaïre. L'immensité exceptionnelle de cette forêt le dispute à la richesse de sa variété : forêt équatoriale (cuvette centrale), forêt de Mayumbe (province du Bas-Zaïre), forêt de montagne (province du Kivu), forêt-galerie et lambeaux forestiers (province du Shaba, Bandundu et Kassai) et forêt-sèche (Shaba).

I.2. L'intérêt de la contribution d'un tel pays, par ailleurs relativement peuplé en Afrique, à un programme de gestion d'exploitation et de conservation rationnelle des forêts aux plans national, régional et international en vue d'un développement durable peut paraître évident.

I.3. Le propos vise à rendre des mécanismes institués (*de lege lata*) ou projetés (*de lege ferenda*) en vue de la mise en valeur d'une importante ressource naturelle renouvelable dans le respect des équilibres biologiques fondamentaux. Il intervient opportunément au moment où certaines forêts participant à des écosystèmes fragiles sont soumis à la surexploitation agricole (forêts-galeries, forêts de montagne et forêts claires) et industrielle (forêts de Mayumbe), tandis que d'autres forêts demeurent sous-exploitées nonobstant les potentialités dont recèlent plusieurs essences forestières pour l'exploitation commerciale, médicinale, touristique, etc.

I.4. Au plan juridique, il existe un certain nombre de règles et institutions qui gouvernent la matière. Parmi lesquelles figure le principe constitutionnel qui établit le monopole de l'Etat sur le sol et le sous-sol mis en œuvre par la loi foncière et ses mesures d'application.

I.5. S'il est vrai que dans certains droits étrangers, la forêt ne connaît pas de définition juridique (1) ; il est satisfaisant de constater que de bonne heure le législateur colonial a nettement cerné le phénomène. L'attitude contraire aurait été surprenante eu égard aux indications d'ordre factuel énoncées ci-dessus.

II. – DÉFINITION DE LA FORÊT

II.1. D'emblée, le législateur a placé les forêts sous un régime spécial couvrant l'administration, l'aménagement, l'exploitation, la surveillance et la police. Il est dit dans le décret du 11 avril 1949 :

« On entend par forêts :

a) les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes ;

1° capables de produire du bois ou des produits forestiers,

2° ou exerçant un effet indirect sur le climat, le régime des eaux ou le sol,

b) les terrains qui étaient recouverts de forêts récemment coupées à blanc ou incendiées, mais qui seront soumis à la régénération naturelle ou reboisés artificiellement...

Par extension, sont compris dans l'acception du terme forêts, les terrains réservés pour être couverts d'essences ligneuses, soit pour la production de bois, soit pour la régénération ou la protection du sol » (2).

II.2. – *Observations critiques*

Il peut être permis d'émettre quelques observations sur la définition légale donnée de la forêt. Sans qu'il soit possible de les formuler de manière exhaustive, on relèvera les points suivants :

1. La définition énoncée embrasse plusieurs catégories de forêts. Il ne s'agit pas de la forêt, mais de plusieurs types de forêts (3).
2. Plutôt qu'une définition générale, abstraite et impersonnelle, le législateur s'est livré à une description des forêts. Il les a caractérisées de

(1) V.E. ORBAN DE XIVRY, « l'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme », *Aménagement-Environnement*, 1987, N° 1, Avril, p. 3, note 9, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, Coll. Précis Dalloz, 1991, p. 278.

(2) V. l'article 1 du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier du Congo belge. Entre autres mesures d'application du décret, il convient de citer l'ordonnance n° 52/119 du 2 mai 1951 fixant les règles à suivre dans les coupes de bois autorisées ; l'ordonnance n° 85/211 du 30 août 1985 portant création du Fonds de Reconstitution du Capital Forestier (F.R.C.F.), l'arrêté départemental n° 009/C.C.E./D.E.C.N.T./85 du 7 septembre 1985 fixant le taux des taxes à percevoir sur les permis de coupe de bois exportés.

(3) Les articles 2, 3, 5 et 6 du décret du 11 avril 1949 établissent une typologie des forêts sériees en forêts classées, forêts concédées, forêts privées et forêts protégées.

manière extrêmement large jusqu'à s'éloigner même du sens ordinaire du terme. Non seulement il englobe les espaces anciennement couverts de forêts appelés, soit à la régénération naturelle, soit au reboisement artificiel ; mais encore il absorbe des portions du sol destinés à la plantation des arbres. Il semble que le Conseil colonial ait usé d'une définition inspirée par la FAO.

D'autre part, il faut convenir que la définition légale ne s'embarrasse pas des distinctions entre « forêts, bois, boqueteau, plantations », etc..., qui constituent habituellement des catégories distinctes. Elle semble les assimiler à des forêts (4).

Néanmoins, il apparaît clairement que le législateur ait exclu, à la lumière de la définition des « produits forestiers », les vergers. Puisque ces derniers ont comme produit, à titre principal, des fruits relevant de la production agricole. En revanche, la définition des forêts permet d'y inclure des arbres, tels que les eucalyptus, les bambous, qui ont pour fonction de stabiliser le sol et, en conséquence, de lutter contre les érosions.

3° Par ailleurs, le législateur semble avoir été guidé dans l'élaboration de la définition par deux ordres de préoccupations : d'un côté, la fonction économique, d'un autre côté la fonction biologique ; l'une et l'autre assurées par les forêts. Encore qu'il soit possible de dégager un troisième rôle, la fonction sociale (5). Il transparaît ainsi un certain souci du développement durable.

Outre les éléments renfermés dans la définition qui témoignent de l'influence des considérations économiques, il convient d'y ajouter la notion de « produit forestier » envisagée comme comprenant entre autres :

« Les écorces, les fruits, le latex, les résines, les gommés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (6)

Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler le contexte de l'époque qui est l'immédiat après-guerre. L'effort de guerre consenti par le Congo Belge a montré l'importance du latex de l'hévéa dans la fabrication du caoutchouc destiné aux pneus des véhicules Alliés. C'est ainsi que l'exposé des motifs du décret justifie la cascade des textes intervenus dans le domaine en un laps

(4) D'après Michel PRIEUR, *op. cit.* p. 278, le phénomène d'osmose qui caractérise actuellement la vie de ces formations végétales rend malaisée une distinction nette.

(5) Nyakabwa MUTABANA, « Aperçu sur les perspectives d'aménagement de la végétation forestière et des jachères sur l'île d'Idwi au Sud-Kivu (Zaire) », *langue et culture en Afrique. Mélanges Aramazani Birusha*, Kinshasa, Noraf, 1991, pp. 236-238 distingue trois fonctions : la fonction sociale, la fonction de conservation et la fonction de production. Cité par MALDAGUE, *Ressources et fonctions de la forêt*, Université de Laval, 1977, 312 p. qui note certaines influences qu'exercent les forêts sur les individus aux plans « physiologique et psychologique » en dehors de l'attrait sur les touristes.

(6) V. l'article 1, *littéra b*) du décret du 11 avril 1949.

de temps (7). Il est dit notamment que la législation antérieure « ne répond plus aux conditions actuelles de l'économie forestière » (8). Plus précisément :

« Le développement pris par celle-ci au cours des dernières années exige une réadaptation de la réglementation aux contingences actuelles et futures. L'expérience acquise a montré certaines lacunes, entre autres dans les divers modes d'exploitation, le classement des forêts, etc... » (9)

Aux facteurs économiques se greffent de manière opportune des considérations biologiques (10) qui affluent également dans la définition à l'étude. C'est le souci de la protection du sol et des eaux. On lit dans l'exposé des motifs :

« S'il importe de favoriser le développement de l'exploitation forestière, il faut en même temps ménager l'avenir, c'est-à-dire assurer la pérennité du capital forestier » (11)

D'où la nécessité de :

« mesures à prendre pour assurer la conservation de la fertilité des sols et pour éviter ainsi l'érosion. Ces mesures impliquent comme conséquence la nécessité de constituer des zones de reboisement ou le maintien en certains endroits de la végétation forestière » (12)

Préalablement à l'examen des structures de gestion des forêts, il importe de présenter succinctement le cadre juridique général et particulier dans lequel interviennent les organes de gestion.

III. — CADRE JURIDIQUE

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, la constitution proclame :

« Le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi » (13)

Donnant effet à cette disposition fondamentale, le législateur décide :

« Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat » (14)

(7) V. le décret du 4 avril 1934, modifié par le décret du 13 juin 1936.

(8) V. le premier paragraphe de l'exposé des motifs du décret du 11 avril 1949.

(9) V. *ibid.*

(10) Sur des indications relatives à la fonction biologique des forêts, lire E. ORBAN DE XIVRY, Chronique, *Aménagement-Environnement*, 1990, n° 4, p. 212 ; Nyakabwa MUTABANA, *loc. cit.*, p. 237 ; P.S. RAMAKRISHMAN, « Forêts tropicales : exploitation, conservation et gestion », *Impact : science et société*, n° 166, 1992, pp. 153-167.

(11) V. le dernier paragraphe de l'exposé des motifs du décret du 11 avril 1949.

(12) V. le premier paragraphe de l'exposé des motifs dudit décret.

(13) V. l'article 3 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.

(14) V. l'article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1978 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier des sûretés.

Le sol et le sous-sol relèvent ainsi, en accord plus ou moins avec les conceptions africaines (15), du patrimoine de la collectivité nationale. Toutefois, l'Etat répartit son bien entre un domaine public et un domaine privé. Le premier absorbe :

« Toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public » (16)

Par exclusion, toutes les autres terres tombent dans le champ du domaine privé de l'Etat (17).

Si le législateur du nouvel Etat issu de la décolonisation a, à l'issue d'un long processus, tranché radicalement sur le sort de la propriété foncière, il ne s'est pas empressé d'adopter une attitude analogue à propos des forêts. C'est de manière plus ou moins implicite que le nouveau régime foncier rejaillit sur les formations végétales, demeurées sous l'empire du décret du 11 avril 1949, en raison de l'intimité des rapports qui unissent la terre et les forêts. Or, il est douteux que ce texte, vieux d'un demi-siècle environ sans préjudice de sa mise en œuvre effective à l'heure actuelle, corresponde aujourd'hui aux conceptions modernes surgies des vagues de Stockholm (1972) et de Rio (1992).

Le décret de 1949 soumet au régime forestier qu'il détermine quatre catégories de forêts, à savoir :

1. les forêts domaniales,
2. les forêts dites indigènes,
3. les forêts concédées à certains groupements privés spéciaux,
4. les autres forêts concédées à des personnes quelconques (18).

Il exclut expressément les forêts recouvrant des propriétés foncières privées qui, aujourd'hui, en raison de l'appropriation nationale du sol, tombent dans la catégorie juridique, soit des concessions perpétuelles, soit des concessions ordinaires. En définitive, il faut retenir qu'en vertu du nouveau régime foncier, le régime forestier en question ne couvre plus que deux types de forêts : les forêts domaniales et les forêts concédées.

Parmi les forêts domaniales, le décret distingue, d'une part les « forêts classées » ; d'autre part, les « forêts protégées ». Les premières correspondent à des « réserves forestières » de l'Etat ; tandis que les secondes englobent toutes les autres forêts n'ayant pas fait l'objet d'une ordonnance de classement (19).

(15) Sur ce point, on lira avec fruit, A. SOHIER, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 2^e édition, Bruxelles, F. Larger, 1954, p. 145 : « l'explication philosophique... est qu'elle (la propriété foncière) n'appartient pas aux seuls membres actuels de la tribu, mais à l'ensemble des générations ».

(16) V. l'article 55 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

(17) V. l'article 56, *ibid.*

(18) V. l'article 2 du décret du 11 avril 1949.

(19) V. les articles 4, 5, et 6 du décret du 11 avril 1949.

IV. – INSTITUTIONS DE GESTION DES FORÊTS

Il existe une nuée d'organismes publics, généralement embryonnaires, créés au gré des circonstances, en vue de gérer les forêts, sous la tutelle mouvante, d'un ministère à l'autre, au milieu d'un chevauchement d'attributions entre les départements de l'Agriculture, du Développement rural, de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, des Affaires foncières, de l'Aménagement du Territoire, etc. Au total, les forêts sont écartelées entre cinq départements ministériels au minimum suivant les périodes.

D'autre part, il ne semble pas y avoir de coordination entre les programmes et les projets exécutés sur le terrain par les services des ministères ci-dessus. Il n'existe pas non plus de politique forestière distincte, d'une province à l'autre, à l'aune des réalités locales. L'administration centralisée gère l'ensemble du pays de la même manière nonobstant les particularités locales du point de vue de la couverture végétale. Le Zaïre ne connaît pas en réalité de décentralisation territoriale.

Historiquement, les forêts ont relevé du ministère de l'Agriculture (1960-1975) avant de passer sous l'autorité du ministère de l'environnement nouvellement créé (1975-1982). Elles furent ensuite transférées au ministère des Affaires foncières, Environnement et Conservation de la Nature (1982-1990) avant d'être ballottées entre divers ministères précités au gré des turbulences politiques (1990-1993). Les forêts rentrent actuellement dans les attributions du ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (1994).

L'instabilité chronique que connaît ce secteur, joint à l'importance considérable de ces ressources naturelles, a conduit le parlement de transition à recommander la création d'un ministère unique des (Eaux et) Forêts. Il n'a pas encore été donné effet à cette recommandation. La proposition a l'avantage de chercher à satisfaire, à la fois les préoccupations environnementales et les besoins du développement durable.

On mesure l'ampleur des conflits d'attribution au sommet d'une organisation administrative centralisée appelée à gérer 1.250.000 km² de forêts, soit approximativement la moitié de la superficie du pays !

Les projets forestiers épars, huit actuellement, naissent de manière empirique presque au rythme de la conclusion des accords de coopération. Les structures de gestion des forêts peuvent ainsi être réparties à deux niveaux : d'une part, l'Administration centrale ; d'autre part, les services dits spécialisés ou organismes plus ou moins autonomes relevant de cette dernière. Récemment ont surgi des associations privées dites ONG sensibles aux aspirations des communautés de base.

IV.1. – *Administration centrale*

Au sommet de la pyramide de l'Administration centrale se trouve actuellement le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme. Il dispose d'un Secrétariat général organisé en quatre branches dont la direction de Gestion des Ressources naturelles renouvelables. Les questions relatives à la gestion des forêts relèvent de la compétence de cette dernière.

La direction est structurée en « divisions », elles-mêmes organisées en « bureaux » et ces derniers en « cellules ».

Néanmoins, l'administration centrale de l'environnement continue de souffrir des tares congénitales à sa création et de l'environnement malsain que connaît l'Etat zaïrois lui-même en tant qu'appareil institutionnel.

Créé à la faveur des circonstances internes et externes en 1975 au lendemain de la Conférence de Stockholm (1972), le ministère apparaît aujourd'hui davantage comme un instrument décoratif à usage externe qu'une véritable institution de gestion de l'environnement. La volonté politique de l'ériger en vecteur de la protection de l'environnement semble faire défaut. C'est ainsi qu'à l'instar de nombre de ministères à caractère social, il ne dispose pas d'un financement conséquent de la part de l'Etat. Il en est de même de ses branches.

Les impératifs de survie ont conduit le ministère à démembrer ponctuellement ses structures en entités plus ou moins autonomes directement rattachées au Secrétariat général. Les services ainsi éclatés ont, au fil des temps, considérablement évolué. Des partenaires extérieurs ont pu, grâce aux fonds alloués à des projets, obtenir la promotion d'un service interne au ministère en organisme plus ou moins autonome.

IV.2. – *Services spécialisés*

Entre autres organismes personnalisés ou non issus du ministère, on signalera les services spécialisés ci-après :

Le Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier (S.P.I.A.F.). Créé en 1977 avec l'assistance de l'Agence Canadienne de Développement International (A.C.D.I.), l'organisme a suivi le rythme de vie habituel des projets financés par des partenaires étrangers. Il a ainsi connu des hauts et des bas suivant les aléas de la coopération.

Le S.P.I.A.F. a pour objectif de dresser l'inventaire des aires forestières aux fins de leur mise en valeur. Il a, à son actif, réalisé le premier inventaire forestier de grande envergure, soit environ 5,3 millions d'hectares de superficie, dans la région de la cuvette centrale, entre 1973 et 1977. A la fin des années quatre-vingt, on estimait l'espace inventorié à approximativement

20 millions d'hectares (20) sur les 125 millions d'hectares de forêts tropicales.

A l'heure actuelle, le S.P.I.A.F. donne des signes d'essoufflement. Le parlement de transition a décidé sa réhabilitation.

Le Service National de Reboisement (S.N.R.) a été créé en 1978 afin de poursuivre l'œuvre des brigades de reboisement connues à l'époque coloniale. A son actif, il a pu réaliser le reboisement de plusieurs centaines d'hectares en essences variées.

Il existe en outre une constellation d'autres structures appartenant à cette catégorie de « services spécialisés », tels que le Centre de Promotion du Bois (C.P.B.), créé en 1979 afin de succéder à l'éphémère Office National du Bois, le Centre d'Adaptation des Technologies d'Energie-Bois (C.A.T.E.B.), créé en 1983 avec le concours de l'Agence Canadienne de Développement International qui vise la formation et la vulgarisation en matière d'utilisation de l'énergie du bois, le Fonds de reconstitution du Capital Forestier (F.R.C.F.) constitué en 1985 à la suite du premier symposium sur les forêts (1984). Le Fonds permet, grâce aux taxes perçues sur les permis de coupe de bois et d'exportation de bois industriels, de financer la politique de reboisement exécutée par le S.N.R. (21). Il faut enfin signaler le Programme National de l'Homme et de la Biosphère (MAB), chargé de la gestion des réserves M.A.B.-ZAIRE, l'Institut Zaïrois pour la Conservation de la Nature (I.Z.C.N.), l'Institut des Jardins Zoologiques et Botaniques du Zaïre (I.J.Z.B.Z.). Les deux dernières institutions traduisent théoriquement la décentralisation par service. En réalité, la décentralisation technique, telle que pratiquée par un Etat hypercentralisé, s'apparente à une « quasi-déconcentration » (22).

C'est au total une floraison de micro-organismes de caractère administratif qui prolifèrent continuellement à partir de la matrice du ministère de l'Environnement avec des ressources humaines, matérielles et financières très inégales. Ces institutions posent de sérieux problèmes. Au nombre de ces derniers figurent l'articulation entre elles-mêmes d'une part et, entre celles-ci et l'Administration centrale. Aussi, le Secrétariat général à l'environnement

(20) V. République du Zaïre, plan d'action forestier tropical, vol. I, Rapport principal, Kinshasa, 1990, p. 27.

(21) A la fin des années quatre-vingts, le F.R.C.F. avait financé divers projets de reboisement du SNR, soit au total 830 hectares ; V. République du Zaïre, Plan d'action forestier tropical, Vol. I, *op. cit.*, p. 30.

(22) Comme l'ont observé ailleurs des auteurs, Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « Rapport introductif. Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », *Deuxième journée d'études francophones*, Montréal, 31 août-2 septembre, p. 5. V. aussi, Raphael ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 135, note 46.

ronnement a-t-il créé en son sein une cellule de coordination des activités desdits organismes.

Il va sans dire qu'au pied des forêts elles-mêmes, c'est-à-dire en province, les chevauchements des compétences consécutifs à la dissémination des services forestiers produisent des résultats peu propices à une gestion rationnelle des forêts.

Par ailleurs, à la faveur de la normalisation politique amorcée au début de la présente décennie, des O.N.G. ont fait irruption dans le domaine de la protection de l'environnement en général. Il est encore difficile de mesurer l'impact de leur action sur la gestion des forêts.

De par les réalités naturelles qui caractérisent objectivement son espace national, le Zaïre est physiquement au centre de tout projet régional ou international tendant à articuler harmonieusement la mise en valeur des ressources forestières avec les préoccupations environnementales dans la perspective du développement durable. En témoigne, entre autre, le choix opéré par une conférence régionale africaine réunie à Kinshasa (août 1993) de créer une école supérieure régionale de foresterie dans notre pays. Pour autant, peut-on avancer que le Zaïre constitue effectivement le centre d'impulsion en la matière ? Il serait présomptueux de l'affirmer.

Frappé par un chaos sans précédent, le pays dispose en réalité de structures fragiles appelées à mettre en œuvre une législation d'un autre âge. Il serait indiqué de procéder sans délai à une réforme normative et institutionnelle prenant en compte les conceptions modernes de la gestion, de l'exploitation et de la conservation des forêts, telles qu'elles résultent notamment de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. Il serait alors possible de concevoir et de mettre en œuvre une authentique politique de développement du secteur forestier.

L'une des tâches urgentes à réaliser consisterait à doter un pays au potentiel forestier aussi important d'un ministère des (Eaux et) Forêts. S'il est bien établi depuis plusieurs décennies un ministère des Mines (et Energies) qui correspond adéquatement à nos intérêts, pourquoi ne pourrait-on pas créer un ministère des (Eaux et) Forêts qui aurait l'avantage, *a priori*, de mieux gérer des ressources naturelles considérables, vitales et renouvelables ? Au surplus, le Parlement de transition ne s'est-il pas prononcé dans ce sens (23) ?

Il conviendrait ensuite d'adopter un code forestier moderne, traduisant les implications de l'appropriation du sol et du sous-sol par l'Etat ainsi que l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus de développement agricole, industriel et social. Au surplus, l'obsolescence du

(23) V. Conférence nationale souveraine – Commission des Eaux, Forêts, Mines et Energie, Actes de la Commission, Acte relatif à l'organisation institutionnelle du domaine forestier, p. 32.

décret du 11 avril 1949 relatif aux forêts a également été constatée par le Parlement de transition (24). Encore, qu'il faille assurer absolument le respect des lois et règlements relatifs à la gestion des forêts.

Il faudrait enfin poursuivre promptement l'inventaire systématique des essences forestières en vue de l'exploitation industrielle, médicale et touristique. Pareille entreprise ne saurait être menée à bonne fin sans la participation des collectivités locales autonomes et des communautés de base (25) ; tout comme les activités de reboisement et de régénération forestières.

Les droits des populations « autochtones » et les forêts

Préalablement à l'examen des droits des populations dites autochtones sur les forêts, il importe de clarifier certaines formules passablement ambiguës.

I. — LA NOTION DE POPULATION AUTOCHTONE

L'expression « populations autochtones » peut paraître, de prime abord, indécise. Elle s'applique traditionnellement à des populations encore placées sous une administration coloniale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. La formule semble ainsi éloignée de nos préoccupations.

Elle peut s'entendre aussi dans l'acception de « populations indigènes » qu'on rencontre souvent dans les textes légaux datant de l'époque coloniale encore en vigueur, comme le décret du 11 avril 1949 sur les forêts. Elle intéresse alors notre matière. « Populations autochtones » et « populations indigènes » correspondent ainsi à des synonymes. Mais l'une et l'autre expressions n'ont plus cours en droit national depuis la décolonisation pour des raisons évidentes. D'autres termes sont usités. Telle la locution « communautés locales », mentionnée dans la loi foncière de 1973 sans autre précision. C'est le sens qui sera donné aux termes « populations autochtones » en droit zairois.

II. — LE FONDEMENT JURIDIQUE DES DROITS COMMUNAUTAIRES

Il convient d'avoir à l'esprit les principes fondamentaux énoncés par la constitution qui ont pour conséquence de modifier la législation coloniale

(24) V. *ibid.*, p. 58.

(25) V. le principe de la Déclaration de Rio.

relative aux forêts et de suggérer une nouvelle réglementation dont la loi foncière pallie autant que faire se peut la carence.

2.1. – *Les principes fondamentaux*

Le législateur suprême issu de la décolonisation a radicalement tranché :

« le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi » (26)

En clair, les droits traditionnels des populations, acquis en vertu du droit coutumier, ont en quelque sorte été nationalisés par l'Etat. Donnant effet à cette prescription fondamentale, le législateur a précisé :

« Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat » (27)

Si d'aventure, des Zaïrois brandissaient « leurs droits coutumiers » issus d'une pratique presque immémorable, le juge leur opposerait le principe selon lequel il ne peut appliquer la coutume que « pour autant que celle-ci soit conforme à la loi et à l'ordre public » (28). Or, la loi a d'ores et déjà décidé :

« Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, des terres domaniales » (29)

La disposition n'est-elle pas conforme à l'esprit et à la lettre des stipulations constitutionnelles et législatives énoncées plus haut ? Afin d'extirper tout autre doute à ce sujet, la loi indique :

« Les terres occupées par les communautés locales sont celles où ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux » (30)

Si l'on veut couper les cheveux en quatre, on ne manquera pas de relever que le législateur a visé les « terres ». Nulle part n'est reprise la mention de « forêts ». Pour vraie que soit l'objection, il suffit de décortiquer la disposition légale en examen pour toucher les limites de cette remarque. La simple occupation des terres peut conduire au déboisement.

Que dirait-on de la culture et de l'exploitation du sol que les auteurs de la loi ont eu en vue qui implique des atteintes aux formations végétales ?

Il y a bien davantage. L'appropriation nationale du sol décidée par les pouvoirs publics atteint également le régime juridique des forêts dans leur fondement. De manière que le régime de ces dernières se trouve amplement simplifié : domanialité publique et domanialité privée. C'est l'Etat qui attri-

(26) V. l'article 3 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.

(27) V. l'article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et des sûretés.

(28) V. l'article 98 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.

(29) V. l'article 387 de la loi foncière du 20 juillet 1973 déjà citée.

(30) V. l'article 388, *ibid.*

bue ou proclame des concessions au profit des tiers, puisqu'il est l'unique propriétaire foncier.

Il faut donc considérer les droits des communautés locales reconnus par le législateur forestier à la lumière des bouleversements opérés par le constituant auxquels le législateur foncier a donné effet.

2.2. – *Les droits forestiers des communautés de base*

En principe, le décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier constitue le droit positif en la matière. Cependant, il est partiellement caduc pour les raisons indiquées ci-dessus. On en précisera la mesure.

Selon la classification quaternaire (31) établie par ce texte, les « forêts indigènes » englobent :

« Les terrains recouverts d'une formation végétale spontanée d'arbres ou d'arbustes, sur lesquels un droit d'occupation au profit des indigènes est établi à la suite d'une constatation de l'administrateur territorial » (32)

Le législateur colonial les a incorporé dans le domaine de l'Etat tout en reconnaissant les droits de cueillette (33). Les forêts en question font partie des forêts protégées à l'opposé des forêts classées (34). Le décret concède aux populations locales un droit d'occupation, moyennant certaines conditions.

« Le législateur post-colonial semble avoir repris le même esprit dans la loi foncière » (35).

La réglementation spéciale sur les forêts reconnaît au profit des communautés locales les droits coutumiers d'usage et d'exploitation commerciale dans les forêts indigènes (36) sous certaines conditions. D'un côté « l'exploitation commerciale... des produits forestiers » qu'elles « récoltent selon leurs usages coutumiers, est libre » (37) ; d'un autre côté, « toute personne peut librement couper ou faire couper le bois de chauffage pour son usage domestique... » (38). Le décret définit longuement les règles d'exploitation des forêts.

(31) La classification énonce : 1° les forêts domaniales ; 2° les forêts indigènes ; 3° les forêts concédées à certains groupements de particuliers ; 4° les forêts concédées à des privés quelconques.

(32) V. l'article 2 du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier.

(33) V. A. SOHIER, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 2^e édition, Bruxelles, F. Larcier, 1954, p. 143.

(34) Il s'agit en fait de réserves forestières de l'Etat au sens de l'article 5, paragraphe 1 du décret du 11 avril 1949 déjà cité.

(35) V. l'article 388 déjà cité.

(36) V. les articles 8 et 9 du décret du 11 avril 1949.

(37) V. l'article 10, *ibid.*

(38) V. l'article 12, *ibid.*

Trois modes d'exploitation sont prévus : l'exploitation en vertu d'un permis, l'exploitation en régie et l'exploitation dans le cadre d'une adjudication publique. Il est permis de douter de l'adéquation desdits modes aux intérêts des populations locales.

Il n'empêche que le législateur donne l'air de prendre en compte les droits des communautés de base lorsqu'il décide :

« Les revenus de l'exploitation des forêts indigènes seront versés aux propriétaires de la forêt ou, à défaut de pouvoir les déterminer, à la caisse administrative de la circonscription indigène dans le ressort de laquelle se trouve la forêt, sous déduction d'une quote-part fixée par ordonnance du gouverneur général... » (39)

Néanmoins, au regard des conceptions juridiques africaines, les populations locales se sentaient spoliées de leurs droits coutumiers sur le sol et les formations végétales qui y étaient implantées. Ainsi que l'observait l'ancien premier Président de la Cour Suprême de Justice du Zaïre, le sol et les forêts constituent non seulement un patrimoine commun d'un groupement social donné qui l'a hérité de ses aïeux ; mais constituent aussi, dans la mentalité de la majeure partie de la population, des espaces sacrés où reposent les esprits des ancêtres. Il y a là un mélange de considérations socio-économique et métaphysiques que le législateur de l'Etat décolonisé n'a pas non plus réussi à résoudre.

De manière qu'il subsiste, nonobstant l'appropriation du sol par l'Etat (40), une dualité juridique de fait : d'une part, la loi écrite est observée vis-à-vis des organes de l'Etat ; d'autre part, les coutumes locales sont suivies dans les rapports entre ou avec les groupements sociaux locaux.

III. – CONCLUSION

En définitive, il peut être permis d'affirmer que les communautés locales ont été spoliées de leurs droits traditionnels sur les forêts successivement par le législateur colonial et le législateur post-colonial qui, indirectement ou de manière incidente, a assuré une certaine continuité de l'état du droit ancien.

Néanmoins, il subsiste une espèce de dichotomie entre le droit de l'Etat et le droit des communautés. L'un et l'autre connaissent une application concurrente. Certes, les lois et règlements sont appliqués par les cours et tribunaux. Mais la masse des arrêts et jugements inexécutés en la matière est si impressionnante qu'on en vient à s'interroger sur l'effectivité des décisions judiciaires. D'autre part, si les coutumes locales ne peuvent bénéficier dans le domaine de la sanction judiciaire, la palabre africaine continue à avoir cours dans ce qu'elles tiennent pour une chasse-gardée.

(39) V. l'article 32, *ibid.*

(40) V. l'article 387 de la loi foncière déjà citée.

C'est que la société zaïroise toute entière est en pleine mutation, depuis l'époque coloniale jusqu'à ce jour. L'apparition d'un nouvel ordre juridique, qui ne serait totalement, ni l'ancien ordre post-colonial, ni l'ancien ordre colonial, s'effectue lentement, mais sûrement au fil de plusieurs décades. Le phénomène s'observe dans maints domaines du droit, y compris le droit de la famille et des successions qui entretient avec le droit foncier des rapports souvent étroits.

Cette vue d'ensemble ne doit pas occulter un phénomène récent apparu avec la crise sans précédent qui frappe le pays : l'anarchie.

ELÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

I. – *Etudes*

- DOUMBE-BILLE S., « Rapport introductif – Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », *Deuxième Journées d'Etudes francophones*, Montréal, 31 août-2 septembre 1992
- NYAKABWA MUTABANA, « Aperçu sur les perspectives d'aménagement de la végétation forestière et des jachères sur l'île d'Idjwi au Sud-Kivu (Zaïre) », *Langue et Culture en Afrique, Mélanges Aramazani Birusha*, Kinshasa, Noraf, 1991.
- ORBAN DE XIVRY E., « L'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme », *Aménagement-Environnement*, 1987, n° 1, avril.
- PRIEUR M., *Droit de l'Environnement*, Paris, Dalloz, Coll. Précis Dalloz, 1991.
- RAMAKRAHNAN P.S., *Forêts tropicales : exploitation, conservation et gestion, Impact : science et société*, n° 166, 1992.
- SOHIER A., *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 2^e édition, Bruxelles, F. Larcier, 1954.

II. – *Documents*

- Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.
- Conférence nationale souveraine, Rapport de la Commission Eaux, Forêts, Mines et Energies, Kinshasa, 1992.
- Conférence nationale souveraine, Rapport de la Commission Environnement et Conservation de la Nature, Kinshasa, 1992.
- Décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier du Congo belge et ses mesures d'application.
- Loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier ainsi que régime des sûretés.
- Plan d'action forestier tropical, vol. I, Rapport principal, Kinshasa, 1990.

LES FORETS DU MONDE

Cette carte, réalisée avec l'aide de Jean Clément de l'Office national des forêts en France, passe en revue l'état des grandes zones forestières du monde.

Afrique de l'Ouest comprend : toutes les régions situées au sud du Sahara et à l'ouest du Cameroun.

Afrique centrale : République Centrafricaine, Cameroun, Guinée Equatoriale, Gabon, Congo, Zaïre.

Afrique orientale : Kenya, Tanzanie, Burundi, Ruanda, Ouganda, Zambie, Malawi, Mozambique.

Amazonie : bassin amazonien, le nord du Brésil, Guyane française, Guyana, Surinam, le sud du Venezuela, l'est de l'Equateur, Colombie, Pérou, le nord-est de la Bolivie.

Asie du Sud-Est : Thaïlande, Birmanie, Cambodge, Laos, Viêt-nam, Malaisie, Indonésie, Philippines.

Continent indien : Pakistan, Inde, Bangladesh, Sri Lanka, Népal, Bouthan.

Europe du Nord : Suède, Norvège, Finlande.

Europe centrale et Est : Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Bulgarie, Ex-Yougoslavie, Albanie, Roumanie, Autriche, Suisse.

Communauté européenne : les douze pays de la CE, y compris l'ex-RDA.

Amazonie
80% (-0,9)

Dans une région, le premier pourcentage indique la surface de la forêt par rapport à la surface totale du territoire. Le second chiffre entre parenthèses indique la variation annuelle, à la hausse ou à la baisse, de cette surface. Ainsi, en Amazonie, celle-ci diminue de 0,9% tous les ans. La mention (0) indique une situation stable.

- Forêt boréale : 920 millions d'hectares**
Résineux majoritaires et quelques feuillus.
- Forêt tempérée : 767 millions d'hectares**
Feuillus majoritaires dans les plaines océaniques. Mélange feuillus-résineux en plaine continentale. Résineux prédominants en montagne.
- Forêt subtempérée ou méditerranéenne**
Mélange feuillus-résineux à feuilles persistantes. Très forte dégradation en Méditerranée.
- Forêt tropicale sèche : 950 millions d'hectares**
Savanes tropicales plus ou moins boisées et forêts claires de feuillus.
- Forêt tropicale humides : 900 millions d'hectares**
Forêts denses humides de feuillus avec quelques rares espèces résineuses, surtout en montagne.

Europe du Nord
53% (+0,1)

EX-URSS
42% (+0,1)

Japon
66% (0)

Communauté européenne
23% (+0,1)

Europe centrale et Est
30% (-0,1)

Afrique de l'Ouest
26% (-2,1)

Amazonie
80% (-0,9)

Afrique centrale
63% (-0,6)

Continent indien
15% (-0,5)

Afrique orientale
24% (-1)

Chine
15% (+1)

Asie du Sud-Est
57% (-1,4)

Australie - Nlle-Zelande
8% (+0,5)

Phénomène de dépérissement dû à la pollution atmosphérique

Zones d'incendies de forêt fréquents et importants

Zones de désertification : appauvrissement des sols et destruction de végétation

Zones de défrichement agricole intense de la forêt dense humide

Zones de reboisement important

Régions surexploitées où les besoins vitaux en bois de feu ne sont plus assurés

Carte réalisée par Gilles Suze
"Sciences et Avenir", octobre 91.
Les chiffres sont de 92.

Cette carte représente les endroits de la planète où se situent les différentes forêts du monde. On le constate, certaines régions, comme la Communauté européenne actuelle, étaient autrefois entièrement recouvertes de forêts. Aujourd'hui, dans la zone concernée, 23% du territoire restent des zones forestières. Mais attention, il ne faut pas se méprendre : il ne s'agit plus de forêts primaires, originelles. En Europe, toutes les forêts ont en effet été exploitées par l'homme. Et, depuis quelques dizaines d'années, certaines d'entre elles, mises en exploitations intensives, ont été transformées en véritables "déserts verts". Il ne faut donc pas se

laisser faussement rassurer par certaines données de cette carte : l'état de la biodiversité n'y figure pas. Un mouvement qui a pour objectif de remettre en valeur les réservoirs de diversité que sont les forêts est néanmoins en train de prendre corps sur la planète. Ça et là de vraies victoires contre la déforestation sont emportées. Deux exemples concrets, auxquels Greenpeace est directement associée : ces derniers mois, la coalition des ONG brésiliennes contre l'abattage des arbres en Amazonie (composée de 70 groupes, dont Greenpeace) est arrivée à faire interdire l'extraction d'acajou dans le sud du pays, sur

les territoires réservés aux indigènes. En mai, Greenpeace a pu obtenir un autre jugement interdisant à Veracruz, l'un des géants mondiaux de la pâte à papier, de continuer à détruire la forêt tropicale le long de la côte atlantique pour y planter des eucalyptus. Alors que des compagnies belges et françaises sont directement et profondément impliquées dans le saccage de la forêt tropicale africaine, comme vient de le révéler un minutieux rapport de "Friends of the Earth", des groupes de pression de nos pays se font de plus en plus pressants pour que nos gouvernements réagissent. Il demandent l'interdiction de l'importation de bois qui

est le fruit de pillages organisés. On le constate, la forêt, ce domaine de l'extravagant, est au centre de virulents conflits. Le rapide profit d'un côté, la protection de la vie de l'autre. Une chose paraît claire : au rythme actuel du saccage, si les défenseurs de l'environnement n'emportent pas rapidement la partie, avant 30 ans, de la forêt comme lieu d'enchantement on ne parlera plus. Et, comme on dit chez moi de quelqu'un qui perd la raison, "l'homme n'aura plus tous ses bois". A.R. ■

RAPPORTS DE SYNTHÈSE

Les institutions nationales de gestion des forêts

PAR

MARILÉNA ULIESCU

DIRECTEUR DE RECHERCHES DE L'ACADÉMIE ROUMAINE
À BUCAREST (ROUMANIE)

Fragiles, les forêts sont liées à toute la gamme de questions sur l'environnement et sur le développement durable.

La déclaration de principes, non juridiquement contraignants, mais qui font autorité en ce qui concerne le consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (Rio – 1992), a pour but essentiellement de contribuer à une gestion adéquate en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts.

La mise en œuvre de ces principes pour l'administration et la gestion des forêts a supposé et suppose l'existence d'un système institutionnel au niveau de chaque pays et au niveau international.

1. – Au niveau national, nous pensons qu'il est utile de mettre en évidence en premier lieu le rôle de l'Etat, en tant que promoteur des structures institutionnelles.

Pour réaliser les politiques et les stratégies nationales dans ce domaine, les pays encouragent les réglementations légales capables d'assurer leur accomplissement. Le plus souvent, ces réglementations ont en vue l'organisation et le fonctionnement institutionnel.

Les lois et les réglementations qui doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques forestières, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi par leur effet normatif sur la planification de la conservation, la protection et l'exploitation.

Cependant, les textes juridiques ont, en grande partie, été établis au coup par coup par des structures de l'autorité institutionnelle en fonction des circonstances concrètes d'application.

Dans ce sens, nous pouvons donner l'exemple de la législation suisse pour les forêts qui remonte à 1876 et qui a joué un rôle important dans la conservation de l'aire forestière existante, et celle-ci a même accru sa surface depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Au fil des années, l'évolution des réglementations permettant une adaptation importante, a abouti à la législation actuelle qui date du 4 octobre 1991, complétée par une ordonnance sur les forêts, du 30 novembre 1992 (1). Cette loi a pour but principal la protection, la conservation, la garantie des possibilités de réalisation des fonctions de la forêt, le maintien et la promotion de l'économie forestière, etc.

Nous mentionnons que, sur le plan législatif, la compétence en matière de protection des forêts appartient à la Confédération depuis la fin du XIX^e siècle.

Les cantons ont donc un rôle d'exécution du droit fédéral, mais leur autonomie sur le plan législatif est limitée aux domaines que celui-ci leur délègue.

De la même manière, selon la Constitution Fédérale de 1988, au Brésil, le pouvoir de légiférer sur les forêts appartient à l'Union et aux Etats membres (art. 24, VI) de façon concurrente. Mais pour l'exécution des lois forestières, sont compétents l'Union, les Etats et les Municipalités (2).

Le rapport national malien qui souligne le rôle de l'Etat montre que celui-ci a su mettre en œuvre une série de réglementations sur les ressources naturelles, en général, et les ressources forestières, en particulier. Dans ce sens, le cadre législatif a pour principaux instruments : le Code Domanial et Foncier du Mali (1986), le Code Forestier (1986), la loi portant sur la fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière (1986), la loi fixant les taux d'une taxe de défrichement (1986), le Code du Feu (1980), etc. L'analyse de ces textes montre que la préoccupation du législateur a été, d'une part, la protection des forêts et, d'autre part, leur gestion (3).

Un autre cas est celui de la législation forestière adoptée en Roumanie pendant la période de transition (après 1989), passant d'un système centralisé à la démocratie, d'une économie socialiste planifiée à une économie de marché.

Ainsi, avec la Décision Gouvernementale n° 457/1994, le Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement (en tant qu'organisme central spécialisé) est organisée et fonctionne avec les attributions spécifiques à l'administration dans ce domaine, et la Décision Gouvernementale n° 1335/1990 décidait la création de la Régie Autonome des forêts Romsilva, qui fonctionne sur la base de la gestion économique et de l'autonomie financière de l'activité spécifique, en ce qui concerne surtout la gestion du fonds forestier, sans être à proprement parler, un organe du pouvoir public (4).

(1) Voir Anne PETITPIERRE, *Rapportul national suisse*, p. 2.

(2) Voir Paulo MACHADO, *Aspects du droit Brésilien*, p. 2.

(3) Voir Tignougou SANOGO, *Le rapport malien*, p. 2.

(4) Voir Mircea DUTU, *Le rapport national roumain*, p. 3.

Le protocole du Nouveau Code forestier délègue la compétence de l'élaboration des normes qui constituent le régime sylvique aux autorités administratives centrales pour la sylviculture, qui exercent aussi le contrôle de leur application. C'est toujours l'autorité administrative centrale qui est désignée pour proposer le volume de bois exploité annuellement, mais ce volume est approuvé uniquement par la loi.

En appréciant que tous les pays sont, certes, dans la nécessité de procéder en permanence à des réformes juridiques, nous considérons que de nombreux pays en voie de développement, ont souffert en particulier des insuffisances de leurs lois et de leurs réglementations. Ceci est prouvé aussi par certains rapports nationaux, comme par exemple, dans le cas des actions de reboisement au Congo, action limitée autant par l'insuffisance des moyens financiers dont on dispose, que par l'insuffisance des textes, qui ne permettent pas la commercialisation des massifs plantés (5).

De la même manière, la législation forestière du Niger est déterminée par l'ordonnance du 2 mars 1993 qui consacre les principes d'orientation du code rural et qui considère les ressources naturelles rurales comme faisant partie du « patrimoine commun de la nation », devant, à ce titre, faire l'objet d'une gestion rationnelle assurant leur protection et leur optimisation. Le même texte définit les forêts comme étant les terrains dont les ressources principales sont les bois ou les produits accessoires qui ne constituent pas un produit agricole (6). La législation fait référence aux forêts par le biais du code rural, donc par la réglementation proprement dite des terrains (une conception ruraliste).

La législation distingue aussi les forêts domaniales et les forêts privées. La législation insuffisante est complétée selon les règles du code civil.

En échange, au Cameroun, une politique forestière ambitieuse adoptée récemment en 1992, après un repli où on a enregistré une évolution régressive de la réglementation qui a compromis tous les efforts tendant, soit à conserver la forêt, soit à assurer son exploitation durable, cherche à intégrer les fonctions écologiques, économiques et sociales de la forêt camerounaise dans un plan de développement cohérent et durable. Dans ce contexte, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière accompagnée d'obligations réciproques pour les deux parties (7).

A notre avis, le rôle de l'Etat est, d'élaborer et d'appliquer les lois et les réglementations intégrées, efficaces, que l'on puisse faire respecter et qui

(5) Voir Delphine ADOUKI, *Rapport national du Congo*, p. 5.

(6) Voir Aboudakar MADOKA, *Le rapport du Niger*.

(7) Voir Celestin Modesta BOMBA, *Rapport national sur la protection des forêts au Cameroun*, p. 7.

s'appuient sur de bons principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques. Il est également capital de mettre au point des programmes réalisables, dans un système institutionnel adéquat pour imposer et surveiller le respect des lois.

2. – Compte tenu du fait que la responsabilité de la gestion et de l'exploitation viable des forêts est, dans de nombreux Etats, répartie entre divers échelons d'administration nationale ou fédérale, départementale ou provinciale, et locale, les situations nationales présentent des solutions institutionnelles spécifiques, réglementées par des textes juridiques et par la reconnaissance du droit coutumier traditionnel.

Les Etats fédéraux comme la Suisse, se caractérisent par un système administratif à deux étages qui fait intervenir dans la gestion des forêts des autorités cantonales (selon une organisation propre à chaque Etat fédéré) et fédérales (compétences sur l'ensemble du territoire).

Comme il a été mentionné, la compétence législative appartenant à la Confédération, les cantons ont donc un rôle plutôt d'exécution du droit fédéral.

Les services forestiers cantonaux doivent faire connaître l'organisation qu'ils se sont donnée en vue d'exécuter la loi. Des exigences uniformes sont demandées pour ceux qui doivent assumer un emploi supérieur d'une administration cantonale ou fédérale. Aussi, de nombreuses tâches d'exécution sont en collaboration avec les services fédéraux.

En outre, la gestion des forêts appartenant à la Confédération, qui est soumise aux mêmes conditions légales que celles appartenant aux communes et aux cantons, est partagée de plus en plus souvent avec eux.

C'est presque la même chose en ce qui concerne la gestion individuelle des forêts.

Les services fédéraux sont du ressort du Département fédéral de l'Intérieur (Ministère) au sein duquel se trouve l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ; la loi réglemente aussi les activités de l'Institut fédéral de recherche sur les forêts qui doit collaborer avec les services forestiers cantonaux.

Nous trouvons qu'il est intéressant de mettre en évidence le droit de recours de l'Office fédéral contre les décisions prises par les autorités cantonales.

La Belgique, qui a une autonomie plus prononcée des trois régimes, du point de vue institutionnel, ne se distingue pas par des réglementations différentes concernant le régime forestier, mais surtout par des structures institutionnelles propres à chaque région. Ainsi, dans la région Wallonne, dans le cadre de la régionalisation provisoire, le gouvernement a décidé que la plupart des compétences en la matière seraient transférées aux Ministères régionaux avec pour conséquence possible une politique différenciée dans

chacune des régions (flamande, wallonne et bruxelloise). C'est en même temps une des seules administrations d'Etat à exercer un rôle de gestion.

L'institution compétente, représentant le pouvoir public est la Division de la nature et des forêts qui déroule son activité par des services centraux avec des détails concernant la politique forestière générale, de l'aménagement et du génie forestier, conservation, etc., des services extérieurs comprenant 5 centres, 36 cantonnements, 144 brigades, 503 triages qui couvrent la totalité du territoire. Les services extérieurs qui ont la compétence – la mission de gestion, de surveillance – préventive et répressive. On retrouve dans la division une station de recherche forestière en tant que service public (8).

Une autre catégorie est représentée par les Etats qui n'ont que des organismes institutionnels centraux uniques. Comme il résulte du rapport national congolais, le Ministère des Eaux et des Forêts est l'organe principal chargé de la gestion des forêts. Il comporte plusieurs directions et services spécialisés, comme par exemple : la Direction de la Sylviculture et de l'Aménagement des Forêts, la Direction Exploitation et Industries Forestières ; il agit par le biais de ces services extérieurs installés dans les dix régions administratives.

La remarque du rapport national en ce qui concerne les réglementations juridiques de l'organisation de ce ministère est que celui-ci repose sur une base prétorienne, car, la structure actuelle figure dans un projet de décret qui ne constitue pas un droit positif. On peut ajouter au déficit législatif, conformément aux données du rapport national, un déficit de personnel de terrain par rapport au nombre d'ingénieurs. Le nombre des agents (27) qui doivent se déployer dans divers espaces protégés (2 millions d'hectares) est extrêmement réduit, il en résulte un déficit (d'au moins 473 agents) presque incroyable. Il faut ajouter à ce tableau un budget de fonctionnement modeste et une insuffisance de moyens en matériels, notamment de moyens roulants.

Ces déficiences du système institutionnel ont encouragé les actions de coopération, internationale et nationale, qui jouent maintenant un rôle de premier ordre.

Dans ce sens, on peut mettre en évidence les projets de coopération et les structures internationales *ad hoc* (avec les bailleurs de fonds étrangers) (le projet MAWOMBE).

De même au Togo, les organes administratifs centraux sont chargés de l'administration et de la gestion des forêts. Ainsi, le Ministère de l'Environnement et le Ministère du Développement Rural, par leurs départements et directions respectives assurent la sauvegarde, la conservation et l'amélioration du fonds forestier. Ils interviennent dans la lutte contre la désertifica-

(8) Voir N. DE SADELEER, *Le rapport de la région Wallonne*.

tion et l'érosion, dans l'aménagement et la gestion des réserves. Il est également de la compétence de ces directions de délivrer les autorisations d'exploitation des essences forestières naturelles, de même que la lutte contre le feu de brousse, la protection des essences en voie de disparition, etc.

Nous trouvons particulièrement intéressante la position du Ministère du Développement Rural qui vise, dans le secteur des forêts, la production végétale forestière par l'intermédiaire de deux institutions : la Direction des Productions Forestières et l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) (9).

Doublant, en apparence les directions spécialisées du Ministère de l'Environnement, ces directions sont chargées d'appliquer une politique nationale qui se propose, d'une part, de stimuler la protection forestière et, d'autre part, d'appliquer une nouvelle conception concernant l'exécution et le contrôle de ces actions de promotion de la protection forestière par les Directions régionales de développement rural auprès des collectivités et des particuliers. Elles assistent les collectivités secondaires dans la réalisation de leur politique nationale de reboisement.

L'ODEF est un établissement public industriel et commercial qui a une autonomie administrative et financière et qui a pour objet l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national. Ainsi, il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires pour le développement du secteur forestier du Togo. Ces attributions qui sont assez importantes ont des inconvénients en ce qui concerne les rapports de l'ODEF avec les autres institutions directement impliquées dans la gestion de la forêt.

La caractéristique générale des institutions publiques nationales, relève le rapport togolais, est, hélas, l'incohérence et la dispersion des responsabilités, un chevauchement des compétences, un manque de coordination et une faiblesse des moyens. On ressent le besoin d'une restructuration ayant à sa base le principe de l'unicité de l'administration forestière.

Au Niger, la mise en œuvre de la politique forestière de l'Etat relève de plusieurs administrations, compte tenu de l'imbrication des problèmes du monde rural. Ainsi, le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (qui ont connu des changements fréquents de dénomination) sont les principales administrations intervenant dans le domaine de la gestion forestière. D'après le rapport national, leurs attributions en matière de gestion de l'espace rural sont complémentaires et impliquent une certaine coordination.

D'ailleurs, d'autres départements ministériels, notamment celui de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire sont susceptibles d'intervenir.

(9) Voir M. Bougorou K. DJERI ALASSANI, *Rapport national du Togo*.

Dans cette situation, le rapport national met en évidence les conflits d'attribution et la dispersion administrative ainsi que les inconvénients liés à ce phénomène.

Beaucoup plus simplifié, le système institutionnel de Madagascar (12 millions d'hectares de forêt) est coordonné par la Direction des Eaux et des Forêts qui applique la politique de l'Etat en matière forestière. La politique de l'Etat a en vue le développement sans destruction, la conservation et la production. Le rôle de la Direction est d'élaborer la stratégie pour la mise en œuvre du programme national et de répartir vers les services provinciaux les ressources, les compétences et le pouvoir de décision dans le but de favoriser la décentralisation de l'administration et de sa gestion.

La direction des eaux et des forêts a 4 services centraux et un projet (« La gestion et la protection des forêts »). Les services provinciaux décentralisés ont 19 circonscriptions, 105 cantons forestiers, 273 triages et 33 stations (10).

Au Sénégal, dans la mesure où la définition et l'application de la politique forestière incombent à l'Etat, les institutions nationales de gestion des forêts sont principalement des institutions étatiques. Outre la Direction des Eaux, Forêts et Chasses, plusieurs Commissions et Conseils participent à cette gestion (11).

Le rapport camerounais considère que l'inefficacité actuelle du régime forestier est due surtout à la fragilité du système institutionnel qui connaît un déficit concernant les ressources matérielles et humaines, qui est marginalisé en tentant des actions dispersées qui manquent de coordination, dans lesquelles la population n'est que très peu intégrée. Le pouvoir public est mis en difficulté par l'austérité budgétaire au moment même où les nouvelles réglementations lui accordent de nouvelles missions.

Un autre aspect est celui du nouveau système en Roumanie qui cherche de nouvelles structures d'association des institutions administratives d'Etat avec des acteurs qui ont pour tâche la gestion du fonds forestier mais qui ne sont pas des institutions publiques alimentées par le budget.

Conformément aux réglementations en vigueur, le Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement est l'organe spécialisé de l'administration publique centrale, qui a pour services extérieurs (décentralisés) les agences départementales de protection de l'environnement et les unités de recherche scientifique, de documentation et d'information.

Les principales attributions de cet appareil administratif sont :

(10) Voir H. FINOAMA, *Rapport national du Madagascar*.

(11) Voir Dr. Ibrahima LY, *Rapport national du Sénégal*.

- d'organiser l'application des lois et des réglementations spécifiques dans les limites de son autorité et du principe de l'autonomie des agents économiques et des institutions et organes locaux ;
- de réaliser des études,
- de proposer le volume de bois devant être exploité annuellement,
- de coordonner les actions de boisement,
- de contrôler la garde et la circulation du bois et
- d'approuver, selon le cas, la mise hors de la production sylvicole de certains terrains.

Sous l'autorité du Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement a été constituée la Régie Autonome Romsilva, avec gestion économique propre et autonomie financière, qui a pour objet d'activité l'application de la stratégie nationale et la gestion unitaire sur des principes écologiques et sur la base de l'aménagement sylvicole de tout le fonds forestier du pays. Parmi les attributions on retrouve :

- * l'assurance de l'intégrité du fonds forestier ;
- * le contrôle de l'application des règles sylvicoles ;
- * l'exécution des travaux de conservation et régénération ;
- * la gestion des parcs nationaux et des réserves ;
- * la garde des forêts, des activités de commerce extérieur et de coopération technico – scientifique ;
- * la rentabilisation de l'exploitation forestière.

La structure institutionnelle de la régie comprend les filiales territoriales et le canton. Nous considérons qu'il est intéressant de mentionner le fait que le Conseil d'Administration de la régie peut créer d'une façon autonome et sans être soumis à des demandes rigides, selon les nécessités, de nouvelles directions, services, inspections ou offices.

La régie autonome (qui est en vérité une entité économique) exerce, conformément aux réglementations légales, des activités de service public, et a l'obligation, toujours selon la loi, de présenter des rapports annuels sur ses attributions. Les relations avec des tiers sont des relations contractuelles.

Nous avons trouvé extrêmement intéressante la structure institutionnelle du Mali, qui combine l'activité dans le domaine des institutions d'état et des institutions coutumières.

Les institutions de gestion coutumière, malgré le fait qu'il soit difficile de soutenir que les populations maliennes sont écologistes, une chose est certaine, ces populations ont toujours vécu en harmonie avec leur environnement naturel, et il joue un rôle nutritionnel, médicinal et spirituel incontestable.

La gestion traditionnelle des forêts est gouvernée d'une part, par le principe de la sacralité des formations végétales et d'autre part, par les règles locales de gestion des arbres.

L'origine de ce principe doit être recherchée dans la cosmogonie religieuse des populations rurales et qui repose sur la croyance selon laquelle la nature est animée par des âmes analogues à l'être humain, ainsi, certains arbres sont considérés comme étant l'habitable des divinités de la brousse. D'après la tradition, certains lieux sont classés « bois sacrés » et des forêts villageoises servent de lieu de culte ce qui en interdit la coupe des arbres en de tels endroits.

Tout ceci explique l'existence au niveau de chaque terroir villageois, des règles locales de gestion des arbres. Ces règles sont mises en jeu et appliquées par des institutions traditionnelles : chefs de village et leurs conseillers, maîtres de pâturage, etc. Ces règles ne sont pas écrites, mais elles demeurent et sont réelles. Elles constituent le droit vécu et appliqué par les populations par rapport aux règles du Code forestier.

Ce droit repose sur le principe « l'accessoire suit le principal », l'appropriation de l'arbre est le plus souvent liée à celle de la terre. Toutes les autres formations végétales hors du champ des cultures et des propriétés, sont soumises à l'utilisation de toute la communauté chargée de préserver les arbres utilitaires contre toute mutilation.

Ce devoir de préservation n'est pas assorti de sanctions, l'arbre étant considéré pendant longtemps comme un don de Dieu mais la mentalité a changé et de plus en plus les masses rurales entendent participer à la protection et la gestion des ressources forestières. Une étude similaire existe dans le delta intérieur du Niger, dans certains villages deltaïques. Il existe des institutions coutumières de gestion intégrée des ressources naturelles (terre-eau-couvert végétal).

Les institutions modernes de gestion des forêts sont représentées par les Services des Eaux et Forêts dont l'administration est calquée sur le système administratif du pays. Le Mali a huit unités administratives dénommées régions avec un gouverneur, chaque région comprenant plusieurs cercles avec un commandant, chaque cercle étant subdivisé en arrondissements avec des chefs.

Il existe donc, huit régions forestières administratives, dirigées chacune par un directeur régional. Chaque division est composée de plusieurs cantonnements forestiers administrés chacun par un Chef de cantonnement. Chaque cantonnement comprend plusieurs postes forestiers administrés par des Chefs de poste.

La caractéristique de cette gestion est la répression excessive. Quant aux instruments d'aménagement et de protection, ils ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante, souligne le rapporteur national.

Il y a toutefois plusieurs projets de gestion des ressources naturelles qui tendent à mettre l'accent sur les populations regroupées le plus souvent au sein des associations d'exploitation forestière, dans le cadre d'un partenariat Etat – communauté rurale.

3. – L'analyse des informations que nous avons eues à notre disposition sur les divers systèmes internationaux – nationaux, permet d'établir des tendances qui intègrent une série d'aspects, tels que :

- la démocratisation et la décentralisation institutionnelle,
- le partenariat avec d'autres acteurs pour des tâches conduisant à la gestion écologique viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures,
- la coopération au niveau national et international de tous les facteurs impliqués,
- le rôle de plus en plus important de la recherche scientifique dans la planification, l'évaluation et la méthodologie de la gestion des forêts.

3.1. Ces dernières années, de nouveaux mécanismes d'expression démocratique et de nouvelles structures institutionnelles impliquées dans la prise de décisions et dans leur application avec des effets importants sur l'environnement et sur la durabilité du développement, ont tendance, dans de nombreux pays, à influencer l'action de tous les éléments de la société. De nouvelles formes de dialogue s'instaurent aussi entre le pouvoir central et le pouvoir local, entre le milieu industriel et scientifique, entre les groupes écologiques et le public afin d'aborder plus efficacement la gestion de l'intégration de l'environnement au développement.

En tant que facteurs sociaux dans un système démocratique, on peut citer le vote des parlementaires qui, grâce aux groupes de pression favorables à la protection des forêts, peuvent adopter des réglementations nationales spécifiques pour la situation propre à chaque pays en coordination avec les normes internationales.

Il est certain que la démocratisation suppose aussi la décentralisation institutionnelle pour permettre la prise des décisions les plus adéquates sur le plan régional ou local et l'utilisation des méthodes les plus spécifiques pour chaque zone.

Le rapport malien met en évidence les tâches revenant aux collectivités villageoises en ce qui concerne l'obligation de surveiller et de prospecter l'environnement et qui les rend, de ce fait, civilement et conjointement responsables des infractions commises dans leur voisinage.

Le renforcement du rôle des ONG en tant que partenaire pour une gestion écologique est essentielle comme modèle et application de la démocratie participative, la reconnaissance du rôle des populations autochtones et de leurs communautés.

Le rapporteur du Togo nous informe que les ONG impliquées dans la gestion des forêts ont connu une grande éclosion avec le processus démocratique en cours. Malgré le fait qu'elles sont nombreuses dans le domaine de la forestation rurale, leurs actions ne sont pas encore suffisamment coordonnées en dépit de l'existence d'une structure comme la Fédération des ONG au Togo.

On ajoute la nécessité de la participation réelle des autres groupes : les femmes, les enfants, les jeunes sous tous les aspects d'une bonne gestion dans des conditions appropriées. Pour une participation complète, il est nécessaire, à notre avis, d'envisager l'élimination de tous les obstacles d'ordre juridique, administratif, culturel, social et économique, qui s'opposent dans certains pays.

Pour ces acteurs sociaux ayant des rôles en même temps spécifiques et concertés qui peuvent faire une politique effective, il faut mettre en évidence que la démocratie est une condition absolument nécessaire.

3.2. Le rapport public/privé ou le partenariat dans l'administration des forêts doit être compris de plus en plus dans les stratégies et les politiques nationales. Il s'agit donc de la création ou du perfectionnement d'un cadre permettant l'intensification des efforts pour la mise en place de programmes de gestion avec d'autres partenaires que les services publics de l'administration d'Etat. On définit le service public comme une activité ou une organisation qui tend, par la mise en œuvre de certains moyens de droit public, d'assurer une mission d'intérêt général.

Les nouvelles tendances concernant la gestion et la conservation des forêts ont en vue de confier ces activités, sous contrat ou convention mettant les bases d'un partenariat nouveau entre les services publics et d'autres acteurs sociaux, tels que les communautés locales, les agents économiques ou même les ONG.

Au Cameroun, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties.

Au Mali, conformément aux prévisions du Code Forestier (art. 51) les collectivités villageoises et les particuliers ont le droit de reboiser certains périmètres et les exploiter.

L'exercice de ces droits est fixé par l'art. 52 du même code, qui précise que le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé d'Etat pour ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers et que toute exploitation des produits de leur domaine requiert de la part desdites collectivités et particuliers une demande adressée au Chef de Circonscription Administrative et la délivrance d'un permis gratuit d'exploitation.

Il n'est peut être pas dénué d'intérêt de signaler que le pouvoir public togolais a entamé en confiant par convention pour une durée de 25 ans, la gestion du parc national Malfakassa Fazao à une fondation suisse. Le rapporteur national togolais pense qu'il est encore trop tôt pour faire une appréciation globale mais que de tels contrats doivent être encouragés et devraient entraîner une restructuration administrative et dans tous les cas, une redéfinition des attributions de la Direction des Parcs Nationaux et des Réserves.

En Roumanie, comme on l'a déjà montré, la gestion du fonds forestier est « confiée » à la Régie Autonome Romsilva qui exerce des attributions de service public selon la loi, qui pourraient paraître en contradiction avec le fait que selon l'acte de création de la régie, le fonds forestier du patrimoine propre est sa propriété.

3.3. Le principe de la coopération à tous les niveaux et sous tous les aspects dans les actions de protection de l'environnement a prouvé sa validité. Inclus dans tous les documents internationaux et mis en évidence à sa juste valeur après la Conférence de Rio de 1992, il doit être appliqué par chaque Etat et par la communauté internationale pour toutes les tentatives de résolution des problèmes globaux.

Sur le plan national, la coopération de toutes les institutions qui ont pour objet la protection, la conservation et la gestion des forêts apparaît comme évidente entre les institutions publiques, de même qu'entre ces institutions et les collectivités locales, entre les ONG et les personnes physiques et morales particulières. Les exemples en ce sens sont multiples.

Ainsi, on a créé au Togo dès 1971 l'Office National de Développement et l'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF), un établissement public industriel et commercial avec l'autonomie administrative et financière qui a pour objet l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national, l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers. Pour l'exploitation rationnelle des forêts, il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires au développement du secteur forestier du Togo. Ses attributions assez importantes sont réalisées avec les autres institutions impliquées dans la gestion des forêts.

Le rapport congolais met en évidence le fait que les déficiences du service forestier national et leur impact négatif sur la protection et la conservation de cet écosystème essentiel ont permis à la coopération de jouer un rôle de plus en plus important. Aujourd'hui, la conservation et la gestion des forêts ne relève pas exclusivement de l'administration. Il s'agit, comme on l'a déjà montré, de structures *ad-hoc*, créées en tant que relais par des bailleurs étrangers. De caractère mixte, ces structures matérialisent divers projets. Nous pourrions continuer avec d'autres pays, tels que, la Roumanie, le Mali et d'autres, nous nous devons de mentionner les pays dans lesquels la coopération spécialement avec les populations autochtones n'a pas connu de

progrès remarquables, mais au contraire, une marginalisation de ces populations et de leurs intérêts, et nous pouvons citer l'exemple du Niger et de Madagascar.

La coopération et la coordination internationale dans la problématique de la conservation et l'exploitation viable des forêts, supposent la participation de tous les états aux programmes initiés mondialement et la coopération entre gouvernements, institutions, ONG, et autres facteurs nationaux avec les entités de ces pays. Les pays industrialisés développés devraient prendre en considération les problèmes des pays en développement sous l'aspect organisationnel, économique, technique, scientifique, etc. Nous considérons qu'il est très important, dans le cadre de cette coopération, d'éliminer les entraves qui constituent l'impéritie administrative, les contraintes d'ordre bureaucratique, les contrôles inutiles et la méconnaissance des conditions du marché.

Pour ne donner qu'un exemple, nous citons les projets conjoints inaugurant au Congo dès 1980 avec le soutien actif de la Communauté Internationale en vue d'aider à entreprendre des activités de conservation et de gestion des écosystèmes naturels. Il s'agit des projets : MAYOMBE, PAFT, ECOFAG, GEF, etc. Les projets ont eu pour objet : la conservation et la protection, la contribution à l'amélioration des conditions de vie dans les villages, les programmes de formation et d'amélioration des connaissances pour la population autochtone de même que pour les spécialistes, l'amélioration des systèmes de production, etc.

3.4. La recherche scientifique, l'inventaire et l'évaluation des forêts joue un rôle primordial dans la gestion des forêts. Nous croyons que c'est la raison pour laquelle dans les systèmes institutionnels-nationaux, les instituts de recherche sont gérés par ces systèmes qui sont des partenaires permanents dans pratiquement toutes les activités afférentes. C'est le cas de la Station de Recherches Forestières (Centre scientifique de Gembloux) qui couvre les recherches sur l'ensemble de la filière bois, considérée comme service public dans la Région Wallonne ; c'est aussi le cas des Unités de Recherche Scientifique, projets, documentation et information, de même que de nombreuses autres situations nouvelles plus ou moins similaires, qui font partie, en Roumanie, du système du Ministère des eaux, des forêts et de l'environnement.

Une mention tout à fait spéciale mérite, nous le pensons, les préoccupations concernant l'organisation, la coordination et l'encouragement de la formation professionnelle dans le domaine forestier dans le cadre institutionnel national de la Suisse. Les attributions de formation sont confiées au Département de l'intérieur, au niveau fédéral, par les écoles polytechniques, où l'on organise des programmes d'études et de formation, et notamment par la création de réglementations spécifiques pour la formation professionnelle et les exigences de fin d'apprentissage des métiers forestiers (bûcheron,

maître forestier, contremaître) ; par une commission chargée d'étudier ces questions, l'organisation de stages de formation pour les ingénieurs, etc, tous les aspects étant réglementés selon la loi.

Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

PAR

THIERRY SCHMITT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES

UNIVERSITÉ ROBERT SCHUMAN DE STRASBOURG (FRANCE)

AVOCAT

La forêt est un espace aux fonctions multiples. Entre autres, elle assure la conservation des terres, la salubrité des airs, la régulation des eaux et du climat de notre planète entière. C'est aussi une réserve biologique dont on découvre tout juste aujourd'hui les immenses potentialités.

Mais cet espace est en danger. Sous les pressions conjuguées des besoins essentiels des populations locales en pleine explosion démographique, à la recherche à la fois de nouvelles zones d'exploitation agricole ou pastorale et d'énergie à bon marché, en but à une exploitation forestière forcenée et prédatrice destinée à satisfaire les besoins égoïstes des pays développés, souffrant ailleurs de la pollution causée par un développement économique sans égards pour notre mère nature, la forêt disparaît aujourd'hui à un rythme effréné, de l'ordre d'une vingtaine de millions d'hectares par an. Le problème de la déforestation est aujourd'hui immense ; au cours des dix dernières années, les hommes ont rasé près de 6 % du territoire forestier mondial (v. le rapport de L. BOUTHILLIER, qui avance des chiffres par trop significatifs). Partout, et d'une manière de jour en jour plus aigüe, la conservation, la gestion et la protection des éco-systèmes forestiers, comme l'utilisation et l'écoulement de leurs produits, apparaissent comme une mission d'intérêt général relevant à la fois de la compétence de chaque Etat mais aussi de celle de la Communauté Internationale.

Ces considérations ont bien évidemment amené les Etats à intervenir avec force dans la gestion de ce capital considérable en puisant largement dans l'ensemble de l'arsenal que le droit met à leur disposition. Ainsi, le droit forestier proprement dit, mais encore les règles de la domanialité, du droit de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement, fournissent l'essentiel des munitions nécessitées par la conduite des politiques forestières.

Enfin, l'on n'a pas manqué de se servir de la finance, prise en son sens ancien de deniers du roi et, par extension, de l'Etat : les redevances versées à raison de l'exploitation forestière, l'impôt proprement dit, les subventions

ou encore les prêts privilégiés sont les composants essentiels de cette batterie pécuniaire dont le tir vise pour l'essentiel deux types d'objectifs, souvent contradictoires l'un par rapport à l'autre par ailleurs. D'une part, l'instrument financier s'efforce de valoriser les activités forestières (I). D'autre part, il participe à la gestion des espaces forestiers (II).

I. — LA FINANCE ET LA PRODUCTION FORESTIÈRE

Les éco-systèmes forestiers constituent depuis toujours une ressource économique de première importance. Mais ces biens écologiques, exploités par l'homme, doivent aussi se reproduire selon un cycle biologique à long terme soumis à des aléas multiples. Compte tenu de ces contraintes, la rentabilité financière et économique de la forêt est en général modeste.

On constate, dès ce niveau d'analyse, une différence d'attitude fondamentale entre le droit des pays développés et celui des pays en voie de développement. Pour ces derniers, la forêt est d'abord un stock financier où l'on puise sans trop se préoccuper du renouvellement de cette richesse. Au contraire, dans les pays du nord, la valorisation de la forêt est conçue en termes de flux, de cycles de reproduction du bois. L'instrument financier reflète parfaitement ces analyses divergeantes dont on ne connaît que trop bien les causes fondatrices. Les inégalités de développement économique et social impliquent en effet la surexploitation des ressources naturelles des pays du sud, en particulier africains, leurs sources essentielles de revenu.

A. — *La forêt, source directe de revenus dans les pays du sud*

Dans ces Etats, la foresterie est appréhendée, au travers des permis et redevances d'exploitation, d'une manière quasi-domaniale, selon un schéma analogue à celui de l'exploitation minière ou pétrolière ; d'ailleurs, et cela est révélateur, ces produits sont parfois perçus non par l'administration forestière mais par les services douaniers. Les bois sont là-bas d'abord une source directe de revenus pour les Etats. Très caractéristique par exemple de cette vision essentiellement utilitaire des choses est la définition de la forêt retenue par la législation du Niger, qui dispose que les forêts sont « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou les produits accessoires tels que les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (voir A. MAIDOKA, rapport relatif au Niger).

Tous les rapports concernant les pays en voie de développement font état de ce genre de recettes. Les redevances en cause sont souvent de natures

diverses. Au Congo, par exemple, l'Etat perçoit une redevance sur les bois en grumes et une redevance d'entrée d'usine lors de la première transformation du bois récolté (voir D. ADOUKI, rapport relatif au Congo). Parfois, comme au Mali, les taux des redevances sont fonction de la rareté des essences exploitées (voir T. SANOGO, rapport relatif au Mali). Au Sénégal, l'exploitation forestière, sur la base d'un permis de coupe ou d'un permis temporaire d'exploitation, est subordonnée au versement préalable des taxes (en particulier une taxe annuelle de superficie), redevances (en général par pieds d'arbres) et cautions prévues par le droit en vigueur ; les ventes de coupe de bois de chauffage ou à carbonisation ont lieu par voie d'adjudication publique mais l'exploitation ne peut débuter avant le versement de la moitié du prix au Trésor (voir I. LY, rapport relatif au Sénégal). Le plus souvent, les activités accessoires telle la chasse ou la capture d'animaux sont aussi l'occasion de percevoir redevances et produits divers (voir par exemple B. DJERI-ALASSANI, E. TCHAKEI, rapport relatif au Togo).

Une telle situation n'est guère étonnante. C'est en effet l'une des caractéristiques essentielles des systèmes fiscaux et financiers des pays en voie de développement d'être fondés sur une taxation prioritaire de leurs échanges extérieurs. Les droits de douane et royalties sur l'exploitation de leurs ressources pétrolières, minières, végétales ou fauniques représentent souvent plus de la moitié de leurs recettes fiscales. L'exploitation de la forêt ne pouvait que suivre ce schéma dont on sait qu'il conduit à des situations par trop souvent désastreuses : appauvrissement dramatique du patrimoine forestier, diminution de la variété biologique et raréfaction de la faune, érosion des sols et modifications climatiques en sont les indices par trop notoires. R. BOMBA, dans son rapport sur le Cameroun, en apporte un témoignage précieux (voir également D. ADOUKI, rapport relatif au Congo).

Le comportement des exploitants forestiers, qu'encouragent les faiblesses (et parfois la complicité) des législations et administrations forestières locales, est en effet à l'opposé de celui préconisé par une foresterie bien comprise, basée sur le principe de la pérennisation et de la régénération de la ressource. Les pressions exercées par les populations locales, à la recherche de bois de chauffe et de nouvelles zones de culture ou d'élevage itinérant, ajoutent bien évidemment au danger. Rares sont les Etats qui associent financièrement leur population à la conservation de la forêt en partageant directement avec elle les bénéfices retirés de leur gestion. Madagascar constitue à cet égard un contreexemple des plus intéressants, en ce que 50 % des droits d'entrée dans les Aires Protégées (gérées il est vrai par des organismes de droit privé) sont reversés aux habitants de leur périphérie (voir H. FINOANA, rapport relatif à Madagascar).

Ce schéma économique, auquel l'impôt participe immédiatement, refoule tout ce qui fait la richesse véritable des milieux forestiers tropicaux. L'allocation de droits de propriété ou d'exploitation sur la forêt ou certaines de

ses essences, si elle assure quelques rentrées financières, à court terme, aux Etats en cause, implique en fait automatiquement la dégradation, la destruction nette de leur environnement et des processus écologiques complexes qui le caractérise, qui sont d'abord des processus de régulation, de reproduction, de recherche de la stabilité et de l'équilibre dans le mouvement. Il illustre toute la perversité d'un système économique mondial pour qui les ressources naturelles, elles se trouvent essentiellement dans les pays du sud, sont une donnée exogène à son appréhension mercantile des rapports humains ; cela implique *ipso facto* leur surexploitation. Les fameuses lignes de tension commerciales dont se nourrit le capitalisme, déjà si bien décrites par Fernand Braudel, assurent toujours encore, et malheureusement d'une manière de plus en plus rapide, la fortune de quelques privilégiés, une pauvreté croissante des autres qui sont aussi les plus nombreux, et partout la destruction et le saccage de notre patrimoine commun.

B. – *La bonification de l'investissement forestier
dans les pays du nord*

S'étonnera-t-on de ce que la situation dans les pays dits développés à la fois contraste très fortement mais, par d'autres aspects, ressemble aussi à ce tableau peu réjouissant ?

Certes, là encore, la foresterie est source de revenus fiscaux ou domaniaux pour les Etats, qui ne manquent pas en général de prélever leur part sur les résultats financiers dégagés par les forestiers, ou même de taxer la propriété forestière elle-même au travers des impôts fonciers et des impôts sur le capital. A la différence toutefois de la situation des pays en voie de développement, l'instrument financier ne manque pas ici de prendre en compte les spécificités économiques et écologiques de la foresterie.

En France par exemple, les forêts privées sont largement exonérées d'impôt sur les mutations à titre onéreux et gratuit ou sur la fortune dès lors que leurs propriétaires acceptent de les soumettre à un plan de gestion (articles 703, 793 et 885 H du Code Général des Impôts). De la même façon, pour tenir compte de la longueur du cycle de production du bois, l'évaluation du revenu forestier, sur la base des revenus cadastraux et non pas réels, est aussi très avantageuse (article 76.1 du Code Général des Impôts). Au total, évalués en termes de dépenses fiscales (c'est-à-dire de subventions négatives prenant la forme de règles fiscales dérogatoires au droit commun), l'ensemble des avantages dont bénéficie la forêt française peut être estimé au minimum de l'ordre 5 à 600 millions de Francs par an, dont profitent essentiellement les forêts privées dites de production. Il n'est pas difficile d'en conclure que ce régime fiscal est d'abord et surtout une incitation à l'égard des placements forestiers, qui ignore pour l'essentiel la dimension écologique des espaces forestiers (en ce sens, voir T. SCHMITT, *L'impôt fon-*

cier, l'espace rural et l'environnement, Ed. L'Harmattan, 1993, p. 53 et s., et bibliographie citée).

En Wallonie, le caractère surtout productiviste de la plupart des subventions forestières ne fait guère de doute non plus. Comme l'écrit dans son rapport V. BOON (rapport relatif à la Wallonie), « ce caractère productiviste s'explique par le fait que l'exploitation forestière fait partie intégrante de l'agriculture traditionnelle en Wallonie et que bon nombre de forêts sont exploitées ».

L'essentiel de l'instrument financier est ici constitué par un ensemble de subventions dont peuvent bénéficier soit les personnes publiques, soit les propriétaires privés.

S'agissant des subventions versées aux personnes publiques, elles viennent abonder pour l'essentiel le coût de travaux forestiers à caractère, à l'origine du moins, purement économique. Elles visaient en particulier les opérations telles que boisements ou reboisements, construction et amélioration de chemins forestiers, création de coupe-feu ou aménagement de points d'eau... (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie). Les subventions accordées aux particuliers avaient un objet plus restreint et ne concernaient que les travaux ponctuels de régénération d'espèces feuillues, d'élagage ou d'éclaircie (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie).

Mais cette réglementation, relativement ancienne (1949 pour les subventions servies aux personnes publiques) a progressivement évolué pour une meilleure prise en compte de la constante écologique dans la gestion des boisements forestiers. Dès 1971, l'arrêté relatif aux subventions versées aux personnes publiques fut modifié en vue de favoriser les essences feuillues ; on avait remarqué en effet que la surpopulation en essences résineuses avait pour conséquence une acidification des sols. En 1992, une nouvelle différenciation fut introduite dans la législation dans le but de promouvoir les essences locales, telles certaines espèces de chênes et de hêtres.

Ce régime était cependant fortement critiqué en raison de ses disparités et de sa complexité ; au surplus, il convenait d'intégrer dans la législation belge le régime des diverses aides communautaires destinées à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones rurales, et, dans le cadre de la réforme de la PAC, le nouveau régime des subventions visant à l'utilisation alternative des terres agricoles par leur boisement.

Un décret du 17 décembre 1992 a donc modifié le Code Forestier et prévoit aujourd'hui le versement de subventions pour favoriser les travaux, publics ou privés, visant à l'amélioration du patrimoine forestier (boisement, reboisement, conversion, transformation et enrichissement de peuplements, lutte phytosanitaire, protection contre le gibier...), ceux destinés à les protéger, les maintenir ou les restaurer, et enfin les activités de formation et de sensibilisation aux fonctions économiques, sociales, écologiques,

scientifiques et éducatives des espaces forestiers (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie).

Le régime wallon présente ainsi une double image en ce qu'il vise aujourd'hui à favoriser la production de bois dans un meilleur respect des contraintes écologiques.

En Suisse, le régime en vigueur se caractérise lui aussi par une certaine ambivalence. Les subventions fédérales dont peut bénéficier la forêt, que complètent des subsides cantonaux, qui le cas échéant sont éventuellement abondées par des prêts sans intérêts ou à taux d'intérêts réduit, visent en effet surtout à faciliter la protection de la population contre les catastrophes naturelles liées au caractère montagneux de ce beau pays.

Comme l'observe A. PETITPIERRE (rapport relatif à la Suisse), le droit helvétique autorise le financement de peuplements forestiers là où la montagne présente des risques d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion ou de chutes de pierres. Il en va de même en ce qui concerne les mesures de sauvegarde ou de restauration des fonctions protectrices de la forêt. La foresterie semble ainsi conçue comme un outil de gestion des dangers naturels pesant sur notre civilisation technicienne, sa finance est surtout de protection civile. A ce titre, peuvent bénéficier de subventions toutes les mesures permettant d'assurer la stabilité des peuplements comme par exemple la mise en place d'installation pour la prévention du feu, la lutte contre les parasites et maladies, la réparation des dommages causés par la pollution ou par certaines catastrophes naturelles, la mise en place de syndicats de gestion, la production de plans et de semences forestières, la création de chemins d'exploitation ou la protection et la gestion de réserves forestières.

En définitive, ces premières observations confortent l'idée d'un instrument financier qui pour l'essentiel ne se préoccupe guère que des fonctions économiques de la forêt. L'intégration de la composante « environnement » dans la politique forestière des Etats n'est certainement pas la préoccupation première de ces derniers, en particulier en ce qui concerne les Etats africains qui sont aussi les plus pauvres ; on note cependant une certaine évolution dans la législation des pays de haut niveau de développement économique.

II. — LA FINANCE ET LA GESTION DES ESPACES FORESTIERS

La forêt, comme tous les espaces naturels, est un espace de la multiplicité ; par définition, c'est un lieu de concurrence entre les désirs d'appropriation des agents économiques, un milieu menacé par d'autres modes d'occupation dont le développement plus ou moins anarchique va à l'encontre de l'aménagement harmonieux et équilibré d'un territoire. A ce titre, les pou-

voirs publics ont depuis longtemps compris qu'il convenait non seulement d'assurer la survivance économique des espaces boisés, en tant que nature incorporée à la production, mais également de favoriser leur extension ou leur préservation dans les zones plus ou moins fragiles, certaines abandonnées par l'homme, les autres par trop convoitées par l'agriculteur ou le maçon. Là encore, l'instrument financier n'a pas manqué d'être utilisé soit pour lutter contre les défrichements, soit surtout pour favoriser les reboisements.

A. – *Le défrichement*

Aboutissant à la destruction de l'état boisé, le défrichement apparaît comme un danger redoutable pour la forêt. A ce titre, de nombreux Etats connaissent des dispositifs réglementaires plus ou moins draconiens de protection des espaces boisés. Certains sont cependant allés plus loin en développant des systèmes de taxation des opérations de défrichement. L'impôt est utilisé ici comme un moyen de police économique qui complète la police du défrichement en appelant à la rationalité économique du défricheur.

Ce genre de contributions, d'un usage et d'une complexion plus ou moins sophistiqués, peut s'analyser comme l'illustration, au plan de la gestion des espaces naturels, du principe pollueur-payeur. Les diverses taxes de défrichement, ou parfois de reboisement, s'apparentent en effet à de véritables redevances de pollution qui permettent plus ou moins d'internaliser dans les calculs économiques le coût social d'une activité dangereuse pour l'environnement. Le produit de ces impôts est d'ailleurs en général affecté au financement d'opérations de boisement ou de protection des forêts.

Pour l'essentiel, de telles taxes se rencontrent surtout dans des pays de fort niveau de développement économique. Tel est le cas par exemple de la France où l'article L 314.1 du Code Forestier institue une taxe sur les défrichement dûe à raison de tous les défrichements directs ou indirects de surfaces en nature de bois ; son assiette est constituée par la surface pour laquelle une autorisation de défrichement a été obtenue ; son taux est de 1 FF. au m² pour les opérations de mise en culture agricole et de 3 FF. au m² dans les autres cas (leur modification vers la hausse est en cours de discussion au moment de la rédaction de ce rapport). Son produit est affecté au reboisement des forêts domaniales.

En Suisse (voir A. PETITPIERRE, rapport relatif à la Suisse), l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que « le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ». A ce titre, ont été créées des taxes de compensation qui s'appliquent lorsqu'une autorisation de défricher est octroyée et que l'on renonce exceptionnellement à une compensation en nature de même valeur. La taxe est alors égale au montant économisé qui correspond à la différence

entre les coûts de la compensation en nature dans la même région et celui des autres mesures prises ; cette taxe est affectée au financement de mesures de conservation des forêts.

En Roumanie, la loi foncière de 1991 a établi un mécanisme du même genre. Le changement de destination des terrains forestiers s'effectue contre le paiement d'un impôt dont le produit est affecté au Fonds d'Amélioration du Fonds Foncier, à la disposition du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie). Une loi de 1992 a par ailleurs institué une taxe spéciale pour l'utilisation des terrains à des fins autres qu'agricoles ou sylvicoles ; cet impôt, versé au budget de l'Etat, est annuel et liquidé selon un tarif en Lei par m², variant par catégorie de localités, et en leur sein, par zones. Il peut s'apparenter à une sorte de taxe d'urbanisme (M. DUTU, rapport précité). La Roumanie se signale également par l'existence d'un original système de consignation ; en cas de désaffectation temporaire de terrains forestiers, le titulaire de l'autorisation administrative devra déposer une garantie en espèces d'un montant égal à la taxe de défrichement, qui lui sera restituée lors du retour des terres en cause vers leur vocation forestière première (M. DUTU, rapport précité).

D'une manière générale, l'utilisation de ce type d'instrument fiscal implique l'existence d'un système économique fortement monétarisé et constitue un pari sur les capacités d'anticipation plus ou moins rationnelle des agents économiques. Sa gestion nécessite au surplus une administration financière ou forestière susceptible d'en assurer la maîtrise. Il n'est dès lors guère étonnant que les pays en voie de développement n'y recourent guère. Le seul exemple, qui s'inspire visiblement du droit français, qu'il nous ait été donné de constater résulte de la législation malienne (en ce sens, voir T. SANOGO, rapport relatif au Mali).

B. – *Le reboisement*

Si l'outil financier n'est qu'assez peu utilisé en ce qui concerne le défrichement, il occupe en revanche une place plus considérable dans les politiques de reboisement. Là encore, les moyens mis en œuvre varient selon les Etats et leur degré de développement économique.

Dans les pays européens, les opérations de reboisement peuvent le plus souvent bénéficier de subventions en argent, en provenance soit directement du budget de l'Etat, soit indirectement au travers de Fonds dont la nature juridique est variable ; leur point commun est d'être en général des satellites du budget général, alimentés par des ressources propres, souvent de nature fiscale, ce qui les fait échapper au principe contraignant d'unité et d'universalité budgétaire.

Tel est par exemple le cas de la France. Dans une large mesure, le financement des travaux de boisement et de reboisement, la mise en valeur et la

conservation des terrains boisés est assurée par l'Etat au travers du Fonds Forestier National, Compte Spécial du Trésor, régi par les articles L 531.1 et suivants du Code Forestier, que gère le Ministère de l'Agriculture. Il permet à l'administration d'octroyer aux forestiers privés réalisant des travaux éligibles soit des subventions, en nature ou en espèces, soit surtout des prêts en numéraire à moyen ou long terme bénéficiant de conditions privilégiées (prêts sans intérêts ou à taux réduit). Ce Compte présente la caractéristique d'être alimenté par un impôt spécial, la Taxe Forestière dont le régime est déterminé par l'article 1609 sexdecies du Code Général des Impôts. Cette contribution est assise sur les produits forestiers, selon un taux qui varie en fonction de la nature des produits en cause (entre 1,65 et 0,15 % de leur valeur) ; elle est due par les entreprises qui fabriquent et les personnes qui importent ces produits.

La Roumanie connaît un mécanisme du même type ; la loi foncière de 1991 a en effet institué un Fonds d'Amélioration du Fonds Foncier, dont l'une des ressources est constituée par le produit de la taxe de défrichement (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie).

Certains pays africains ont repris ce modèle. Tel est le cas par exemple du Mali, dont le Fonds Forestier National est alimenté par la taxe de défrichement, ou encore du Sénégal ou du Congo.

Dans le premier nommé, le Fonds Forestier est chargé du financement de la mise en valeur, de la protection et de la conservation des ressources forestières, fauniques et piscicoles, des actions de reboisement ou de restauration de terrains soumis à érosion ; il présente la particularité d'être alimenté par le produit des redevances et taxes d'exploitation forestière (voir I. LY, rapport relatif au Sénégal).

Au Congo, les travaux et les études visant à protéger, à aménager et à développer les ressources forestières sont financés par un Fonds d'Aménagement et de Reboisement créé en 1974. Cet organisme agit au travers de deux guichets, le Fonds de Reboisement et le Fonds d'Aménagement (F.A.R.), alimentés tous deux par des taxes forestières, Taxe de Reboisement pour le premier et Taxe d'Aménagement pour le second. Comme l'observe D. ADOUKI (rapport relatif au Congo), cette institution n'a guère connu de succès. Il apparaît en effet que le taux de recouvrement des taxes forestières est très faible (de l'ordre de 40 % en 1990), ce qui a privé le F.A.R. d'une part importante de ses ressources. Au surplus, il semblerait que ces dernières ont également été affectées pour une bonne partie aux dépenses de fonctionnement du Ministère des Eaux et Forêts...

Dans d'autres Etats, la législation en vigueur a prévu simplement l'attribution de subventions en numéraire par le budget. On peut citer en ce sens les exemples de la Wallonie et de la Roumanie.

En Wallonie, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature avait instauré un système de subventions en vue de favoriser la restauration

de peuplements forestiers dégradés, le maintien des feuillus ou leur réintroduction dans les bois de conifères, le boisement ou le reboisement de terres marginales ou abandonnées par l'agriculture... (en ce sens V. BOON, rapport relatif à la Wallonie). Il semblerait cependant que ces dispositions soient restées lettre morte. De son côté, le Code Forestier prévoyait également l'octroi de subsides pour les travaux de reboisement ou de protection des jeunes peuplements contre les dégâts du gibier (régime applicable aux personnes publiques), avec une différenciation du taux de subventionnement en fonction des essences (voir rapport précité). S'agissant des personnes de droit privé, ces dernières pouvaient bénéficier d'une subvention pour la régénération de certaines espèces feuillues (voir rapport précité). La réforme en cours d'élaboration conforte d'une manière générale ces orientations de la législation passée et harmonise le régime applicable aux personnes publiques ou privées (voir rapport précité).

Il en va de même en Roumanie où l'Etat subventionne à l'aide de son budget les travaux de reboisement, de protection contre l'érosion ou encore l'aménagement et la valorisation des terrains dégradés et pollués. La législation roumaine prévoit par ailleurs que l'Etat puisse mettre gratuitement, à la disposition des propriétaires de terrains sylvicoles, les plans et semences nécessaires à la réalisation de ces opérations, ainsi qu'une assistance technique (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie).

Dans les pays en voie de développement, ces systèmes d'aide à la foresterie, en raison de leur coût financier et des problèmes que pose leur gestion (l'exemple du F.A.R. congolais peut en témoigner), n'ont en général pas été retenus. Les divers rapports portés à notre connaissance mettent en effet l'accent surtout sur deux types de mesures, peut-être mieux adaptées à la situation spécifique de ces Etats, mais dont le peu d'efficacité se reflète dans la dégradation progressive de leur situation forestière.

En premier lieu, de nombreuses législations nationales prévoient l'allocation aux populations locales (mais aussi parfois aux collectivités publiques ou privées) de subventions en nature, sous forme de semences ou de plantes. Tel est le cas du Niger, de Madagascar, du Sénégal ou encore du Togo (où l'on observe cependant, qu'en raison des difficultés économiques et financières que connaît actuellement ce pays, les plantes destinées au reboisement, jusqu'alors distribuées gratuitement, sont aujourd'hui vendues à un prix certes réduit mais dont on peut se demander s'il est encore accessible)...

En second lieu, les Etats en cause ont souvent essayé d'associer les populations locales aux opérations de reboisement, en usant pour cela de divers moyens. Ainsi, le Togo prévoit la possibilité de dotations révocables de terrains nus ou couverts de boisements très dégradés aux particuliers, aux collectivités indigènes ou aux établissements publics en vue de leur reboisement ; les bénéficiaires sont alors autorisés à exploiter les terrains en question (voir B. DJERI-ALASSANI, E. TCHAKEI, rapport relatif au Togo). Ce

même type de dispositif existe au Niger (voir A. MAIDOKA, rapport relatif au Niger), à Madagascar (voir H. FINOANA, rapport relatif à Madagascar) ou au Sénégal où son application ne serait cependant pas effective (voir. I. LY, rapport relatif au Sénégal). Certaines législations admettent également la reconnaissance de la propriété des arbres à la personne qui les a plantés et entretenus, c'est le cas du Togo ou encore de Madagascar, où la législation va jusqu'à reconnaître l'appropriation définitive du terrain reboisé. Au Cameroun, le législateur s'est engagé sur les voies d'un partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en autorisant la conclusion de Conventions de Gestion Forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties (voir M. BOMBA, rapport relatif au Cameroun).

Enfin, et en dernier lieu, il convient de signaler que de nombreuses législations soumettent les jeunes boisements à un statut fiscal spécifique, assorti d'exonérations plus ou moins générales. Tel est le cas de la Roumanie, de Madagascar, ou encore de la France. Chez cette dernière, les reboisements bénéficient d'une exonération totale et complète durant une période de 30 ans en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, d'une exonération partielle et d'une durée variable selon la nature des essences en matière d'impôt sur le revenu.

CONCLUSION

Dans son rapport relatif au Congo, D. ADOUKI écrivait que « la protection de la forêt au moyen de la fiscalité reste un objectif à atteindre ». Cette réflexion pessimiste a le mérite de correspondre à une triste réalité.

En effet, au terme de ce rapport, on observe que d'une manière générale, et c'est particulièrement vrai des pays en voie de développement, la forêt s'analyse surtout et d'abord comme un gisement de ressources naturelles ou d'énergie qui, au-delà des vains efforts de législateurs s'inspirant plus ou moins des dispositifs juridiques et administratifs que connaissent les anciennes puissances coloniales, fait en priorité l'objet d'une gestion à courte vue ou du moins à finalité purement économique. Quant aux Etats européens, la contrainte environnementale ne fait pour l'heure que « pointer son nez » selon un degré de timidité plus ou moins variable ; le « verdissement » récent de la PAC, qui est d'abord une forme de gestion des surplus agricoles, constitue l'un des exemples les plus savoureux d'une évolution plutôt récente de leurs politiques de gestion des forêts.

Surtout, dans les pays tropicaux, là où justement le problème de la déforestation se pose avec la plus grande acuité, l'intégration des données environnementales dans l'instrument financier se heurte à la structure même de leurs systèmes économiques, intégrés dans des courants d'échanges commerciaux mondiaux par nature inégalitaires. La protection de l'environnement

ne pèse que d'un poids très léger face aux difficultés résultant entre autres de l'énorme pauvreté de leur population et de l'inorganisation et la faiblesse des moyens humains et financiers de leurs administrations publiques. Faut-il le répéter, la mise en place de schémas de développement durable, à long terme, n'ira pas sans la révision déchirante et complète des structures classiques de domination pour ne pas dire de prédation économique qui caractérisent un système capitaliste triomphant et ordonnent aujourd'hui la vie de notre planète toute entière en la faisant courir tout droit à une catastrophe majeure.

Convient-il cependant de rester sur ce désolant constat d'échec et de désespérer complètement de l'Homme ? Nous nous y refusons car les querelles actuelles sur l'environnement, le partage des richesses ou encore la protection des Droits de l'Homme témoignent aussi du lent travail de fermentations souterraines à l'œuvre au sein de nos sociétés éconocrates, à la recherche aussi de nouvelles valeurs éthiques, qui se trouve cachées peut-être chez nos frères du sud. Et la défense et le respect de notre monde commun, de notre environnement dans une perspective de développement durable et harmonieux sont d'abord une question de Justice et de Solidarité, dont ne peuvent qu'avoir soif tous les hommes de bonne volonté.

Les instruments d'aménagement et de protection (les plans d'aménagement, la protection des espaces et des espèces, la lutte contre les incendies de forêt)

PAR

ETIENNE ORBAN DE XIVRY

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN (BELGIQUE)

Le présent rapport constitue une coordination et une synthèse des rapports nationaux suivants : – 1. Cameroun, par Monsieur Célestin Modeste BOMBA, chercheur au CERDIE ; – 2. Congo : par Madame Delphine Edith ADOUKI, maître assistant à la Faculté de Droit, Université Marien NGOUABI ; – 3. Madagascar : Monsieur Henri FINOANA, directeur des Eaux et Forêts ; – 4. Mali : par Maître Tignougou SANOGO, consultant S/C représentation FAO/Bamako ; – 5. Niger : par Monsieur Aboudakar MAIDOKA. – 6. Roumanie : par le professeur Mircea DUTU ; – 7. Senegal : par Ibrahima LY, docteur d'Etat en droit, assistant à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta DIOP (Dakar) ; – 8. Suisse : par Maître Anne PETITPIERRE, avocat à Genève ; – 9. Togo : par Monsieur Bougonou K. DJERI-ALASSANI, écojuriste, administrateur civil, chef de division, Direction de l'écologie, Ministère de l'Environnement à Lomé et par Monsieur Essowavana TCHAKEI, professeur à la Faculté de Droit, Université du Bénin à Lomé.

I. – LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS

Cette lutte ne présente manifestement pas la même importance selon les Etats. Dans certains Etats d'Afrique, les feux de brousse (1) attaquent jusqu'à un million d'hectares par an (2). Il n'est donc pas étonnant de consta-

(1) Les feux de brousse sont définis au Mali par les termes « tout feu qui se développe de façon incontrôlée dans le domaine forestier et dans les jachères de moins de 5 ans » (art. 1 de la loi n° 86-66/A.M.R.M. du 26 juillet 1986). On observera d'emblée que l'objectif de protection des forêts contre les incendies ne sera susceptible d'être atteint que si les mesures juridiques adoptées concernent non seulement les feux allumés dans le milieu forestier, mais aussi ceux qui le sont dans les espaces non boisés qui lui sont limitrophes. Au Mali, le législateur a pris soin de préciser que « l'utilisation du feu de brousse ne peut être regardée comme un droit d'usage » (art. 2 du Code de feu).

(2) Madagascar : prairies et bois confondus.

ter de grandes différences dans les systèmes juridiques, certains Etats comme le Mali ayant même adopté un Code de feu (3).

Les instruments juridiques retenus par les Etats sont de divers ordres : – il y a d'abord l'énoncé des comportements interdits, souvent érigés en infractions punissables indépendamment de toute intention. Ainsi au Niger, les feux de brousse sont-ils interdits dans les zones forestières, comme il est interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des campements, à l'intérieur et jusqu'à la distance de 50 mètres des forêts classées. Ou encore au Togo, les feux de brousse sont interdits en toute saison et en tous points du territoire, exception faite des feux utilitaires couramment appelés feux précoces qui peuvent être allumés durant une période bien déterminée fixée par arrêté ministériel (4).

Mais il n'est pas rare de voir le législateur, comme le Gouvernement, adopter une attitude plus volontariste. Ainsi au Togo, sont créés au niveau des préfectures, des comités de lutte contre les feux de brousse, avec pour mission non seulement d'étudier et d'organiser les campagnes d'information et d'éducation des populations sur les conséquences, les moyens de lutte et la réglementation des feux de brousse, mais aussi de rechercher et les infractions et leurs auteurs (5). Ainsi au Niger, l'autorité administrative, d'un commun accord avec le service forestier local, fait procéder par les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains à l'incinération des herbages à la limite des forêts classées et le long des chemins traversant lesdites forêts. En Suisse – qui apparemment n'est pas trop confrontée aux incendies de forêts, on observera que pour se protéger des catastrophes naturelles comme les inondations, l'érosion, les avalanches, les glissements de terrain, ou en limiter les effets nuisibles, les autorités établissent des « cartes de danger » qui seront prises en compte dans le cadre de la planification du territoire et créent des « services d'alerte » ; elles prennent encore des mesures de sécurité. Mais l'incendie de forêts y est toutefois plutôt considéré comme un dégât soumis comme d'autres à diverses mesures (information et vulgarisation par des techniques préventives ou réparatrices, mesures préventives comme la construction d'installations techniques de protection contre le feu, mesures de réparation, ces deux derniers types de mesures étant à charge des cantons).

(3) Auquel s'ajoute la loi n° 86-46/AN-RN du 21 mars 1986 faisant obligation d'installer et d'utiliser un foyer amélioré à l'effet de diminuer la consommation du combustible ligneux.

(4) Au Sénégal, dans certaines régions, les feux de brousse précoces sont même interdits. On observera aussi qu'au Sénégal, la distinction est bien faite entre le feu de brousse d'une part et l'incinération de pâturages, de brûlis de terrains de culture d'autre part qui, moyennant le respect de diverses conditions, peuvent être pratiqués.

(5) Art. 8 et 10 du décret n° 74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.

Dans certains Etats, cette attitude plus volontariste est accompagnée de l'octroi à certaines autorités publiques d'un pouvoir de réquisition lorsqu'un incendie est né (Mali, Sénégal). Dans certains Etats, des règles particulières de responsabilité sont instaurées. C'est ainsi qu'au Togo, lorsqu'un feu de brousse s'est propagé à partir d'un village, c'est le chef de ce village qui sera déclaré pénalement responsable, du moins dans la mesure où l'auteur du feu n'a pu être identifié (6). Nul doute que cette très lourde responsabilité, puisqu'il s'agit d'une responsabilité pénale du chef d'autrui, contribue à assurer le respect de la législation, mais à d'aucuns, elle pourrait apparaître comme excessive : en effet, il résulte du texte que le chef du village ne peut être exonéré de sa responsabilité que s'il identifie l'auteur du feu de brousse. Si la diligence dont il a fait preuve ne l'a pas amené à identifier l'auteur du feu de brousse, si donc il a agi en homme raisonnable et prudent, l'infraction sera réputée établie !

Enfin, certains Etats comme Madagascar ont même créé des juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de feux de brousse (7).

II. — PLANS D'AMÉNAGEMENT

Les instruments de planification, en droit forestier, sont de trois ordres, ordres qui, loin s'en faut, ne sont pas tous utilisés par les Etats dont le système juridique a été analysé. Ces instruments sont le plan d'action forestier, le plan d'aménagement forestier et le plan d'aménagement du territoire.

1. — *Plan d'action forestier*

Toute politique procède par objectifs, *a fortiori* lorsqu'elle s'inscrit dans le moyen ou le long terme. Il n'est donc pas rare de rencontrer des Etats qui programment formellement le développement forestier.

A Madagascar, le premier objectif du plan d'action environnemental (PAE), intitulé « conservation et gestion du patrimoine de la biodiversité » recèle un programme d'action centré sur l'aménagement et la protection : établissement d'un réseau de 50 aires protégées, gestion et protection des forêts classées, conception d'une politique nationale en matière de biodiversité, projet de conservation et de développement intégré (PCDI) au niveau des aires protégées.

(6) Au Mali, l'art. 13 du Code du feu met à la charge des collectivités villageoises une obligation de surveillance et de protection de l'environnement et les rend civilement responsables des infractions commises dans le voisinage si l'auteur de l'infraction n'est pas découvert et si la collectivité villageoise n'a pas rempli ses obligations de surveillance et de protection de l'environnement.

(7) Ordonnance n° 77-568 du 30 septembre 1977.

Au Togo, le plan d'action forestier national s'inscrit dans la lignée du plan d'action forestier tropical (PAFT), « programme international conçu comme la clé de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales » (8).

On le conçoit aisément, cet instrument de planification a une fonction programmatrice, il ne crée ni droit ni obligation, même pas à charge des Etats qui l'ont élaboré et adopté. Son intérêt essentiel réside dans le fait d'exister, d'être une référence qui s'avère d'autant plus prioritaire qu'il s'intègre dans une planification plus générale (plan d'environnement) et dans une planification internationale.

2. – *Plan d'aménagement forestier*

De très nombreux Etats ont pris rapidement conscience de la nécessité d'imposer l'élaboration et le respect d'un plan d'aménagement forestier qui n'est rien d'autre qu'un plan de gestion (9) d'un espace boisé ou à boiser. Il serait d'ailleurs intéressant de comparer les plans d'aménagement pour voir dans quelle mesure ils sont aptes à satisfaire les fonctions d'une forêt (fonctions économique, écologique, sociale), fonctions qui peuvent elles-mêmes être exclusives ou complémentaires : on peut en effet concevoir les espaces boisés comme des zones unifonctionnelles ou multifonctionnelles.

Ainsi que l'écrit le professeur Mircea DUTU, « l'aménagement sylvicole représente l'instrument technique et juridique par lequel on réalise d'évidence l'exploitation rationnelle et l'administration judicieuse du fonds forestier » (10).

L'élaboration et l'adoption de ces plans de gestion obéissent, semble-t-il, rarement à des règles particulières. Ils ne paraissent pas, à titre exemplatif, devoir être soumis à évaluation préalable des incidences sur l'environnement ni à enquête publique. Au Sénégal toutefois, un système hiérarchisé existe, lequel prévoit des plans d'aménagement à diverses échelles : un plan national d'aménagement forestier, des plans d'aménagement forestiers locaux établis par le service forestier et approuvés par les collectivités locales (11).

Il est rare de voir tous les espaces boisés ou à boiser soumis à un aménagement forestier. Très souvent, seuls les bois publics y sont soumis. En Rou-

(8) Projet code TOG/88/008/A/01/02.

(9) La gestion doit être ici comprise au sens large, et non par opposition aux termes de production ou de conservation (encore, il est vrai, que de très nombreux plans d'aménagement forestier ont été conçus dans un but de production de bois exclusivement).

(10) Rapport Roumanie p. 1.

(11) Du moins en ce qui concerne les forêts et terres forestières du domaine national : art. L 6 à L 12 du Code forestier.

manie, au Sénégal et au Cameroun, ce n'est toutefois pas le cas (12). Et même lorsque les bois publics y sont soumis, encore faut-il être en présence d'un espace « réellement boisé ou à boiser ». C'est ainsi qu'en Roumanie, « ne sont pas compris dans les aménagements sylvicoles et ne sont donc pas soumis au régime sylvicole, les terrains à végétation forestière (les plantations forestières pour la protection des terrains agricoles, les zones d'arbres affectées à la protection des travaux hydrotechniques, les plantations forestières sur des terrains dégradés situés en dehors du périmètre des forêts, les alignements d'arbres le long des canaux d'irrigation, des cours d'eau, des routes ou d'autres voies de communication) qui sont soumis à des règles et des mesures spéciales de protection et de conservation » (13).

Ces plans d'aménagement ont généralement valeur réglementaire en ce sens que les opérations de gestion doivent se conformer à leurs prescriptions. Il ne faut toutefois pas se voiler la face : l'instrument sur papier peut séduire, la réalité est souvent différente.

Ainsi au Congo, « la pratique témoigne de l'inapplication des dispositions du Code forestier relatives à l'aménagement. Les inventaires des ressources sont insuffisants et les quelques plans élaborés ne sont pas souvent respectés. Il en résulte notamment une méconnaissance de la ressource forestière, mais surtout de nombreux abus. Faute de plans d'aménagement, les ressources ligneuses sont exploitées anarchiquement et aucune mesure de conservation n'est adoptée par les exploitants » (14).

Ainsi au Cameroun (régime ancien), « l'obligation légale de doter toutes les forêts domaniales d'un plan de gestion est restée sans effet dans la mesure où aucune d'entre elles n'en est véritablement pourvue à l'heure actuelle, faute d'inventaire fiable. Les données disponibles sur les forêts sont soit peu représentatives, soit périmées, ce qui les rend inutilisables du point de vue de l'aménagement forestier » (15).

(12) En Roumanie, il faut signaler qu'à la suite des bouleversements politiques, il est envisagé de dissocier les régimes juridiques de gestion des forêts publiques et des forêts privées. Au Cameroun, les forêts individuelles et communautaires sont depuis peu soumises à un aménagement mais qui prend la forme d'« un plan simple de gestion » approuvé par l'administration forestière ; quant aux forêts publiques, leur aménagement diffère : « Dans le domaine forestier permanent, le régime d'aménagement se veut particulièrement strict et consiste à délimiter les concessions forestières sur le terrain, à déterminer sur la base des inventaires, la possibilité annuelle et attribuer des concessions d'aménagement-exploitation assorties d'un cahier des charges. Ce dernier garantit un volume de production basé sur le potentiel identifié, en contrepartie pour l'exploitant de participer à l'aménagement et à la surveillance de la concession. Dans le domaine national réservé en priorité aux activités agropastorales, l'aménagement est plus souple et prévoit un plan simple de gestion, une prospection des ressources et la mise en valeur des forêts par coupes annuelles » (rapport p. 6).

(13) Rapport pp. 1 et 2.

(14) Rapport p. 13.

(15) Rapport p. 3.

Ainsi enfin en Roumanie, « les difficultés de la période de transition, à savoir la restructuration de l'activité économique, l'appauvrissement de larges segments de la population, l'absence d'un cadre législatif entièrement adéquat aux nouvelles réalités, des institutions nécessaires, etc. viennent amplifier l'agressivité devant la forêt, avec un impact particulièrement négatif » (16).

3. – *Plan d'aménagement du territoire*

Les Etats dont les régimes juridiques ont été passés en revue sont relativement peu enclins à adopter des plans d'aménagement du territoire, c'est-à-dire des plans qui affectent certains territoires à certaines activités, du moins des plans d'aménagement du territoire qui réservent « l'activité forestière », à comprendre au sens large, à certains espaces.

On peut néanmoins observer qu'en Suisse et au Niger, le milieu forestier a été approché sous l'angle « aménagement du territoire ». En Suisse, les plans d'aménagement peuvent comporter des zones forestières, mais elles ne semblent pas jouer un rôle prépondérant dans la protection du milieu forestier, en ce sens que « la définition de cette protection est du ressort de la législation sur les forêts » (17).

Quant au Niger, des schémas d'aménagement foncier sont élaborés suivant une procédure qui comporte et « étude d'impact » et « consultation des populations rurales et de leurs représentants ». Ces schémas, qui ont valeur réglementaire puisque l'accès aux ressources agricoles, sylvicoles et pastorales doit se faire conformément à leurs prescriptions, ne semblent pas opposer les activités agricoles d'une part, les activités sylvicoles d'autre part (18).

(16) Rapport p. 1.

(17) Il est donc prioritaire de s'interroger sur le sens du terme « forêt ». Celui-ci, aux termes de l'art. 2 de la loi sur les forêts, est défini par les termes « toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre forestier ne sont pas pertinents ». On observera que la loi a introduit une procédure permettant de préciser la nature forestière d'un bien, permettant ainsi à celui qui prouve un intérêt digne de protection de demander au canton de décider si un bien fonds doit être considéré comme forêt ou non. De ce que la définition de la protection est du ressort de la législation sur les forêts et non de celle sur l'aménagement du territoire, il en résulte qu'une forêt au sens de la loi sur les forêts sera protégée, même si elle est reprise en tout ou partie dans une zone à bâtir en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire. Les forêts sont néanmoins davantage protégées si elles sont affectées en zone forestière puisque les constructions n'y sont autorisées, conformément aux art. 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire, que dans des circonstances exceptionnelles, et ce indépendamment de l'autorisation de défricher requise en vertu de la législation forestière.

(18) C'est qu'en effet, « des aménagements forestiers peuvent être réalisés sur les terrains qualifiés par la loi de forêts ou sur certains terrains à vocation agricole ou pastorale ». Rapport p. 1.

Cette répartition des fonctions de l'espace rural est sans aucun doute importante à maîtriser et constitue l'un des aspects les plus intéressants du droit forestier : à quelles conditions peut-on boiser une terre réservée à l'agriculture, à quelles conditions peut-on cultiver une terre réservée à la sylviculture ? Au Mali, par exemple, « la jambe faible du système étatique de gestion forestière paraît résider dans les multiples problèmes agrofonciers face à la protection des forêts. Avec la politique d'autosuffisance alimentaire, la priorité est donnée à l'agriculture sur l'élevage ; ceci a favorisé une agriculture itinéraire avec une dégradation conséquente de l'écosystème. Ce qui aggrave davantage cette situation, c'est le fait que les services étatiques de chaque branche d'activité travaillent chacun de son côté, sans concertation. Il en résulte des conflits d'occupation de l'espace » (19).

Au Cameroun aussi, « l'absence d'un plan d'utilisation du territoire national à des fins agricoles, pastorales et forestières, risque d'entraîner une dégradation irréversible de l'écosystème actuel, au point qu'il ne pourra à la longue soutenir le développement d'aucun de ses secteurs » (rapport p. 3).

III. – PROTECTION DES ESPACES ET DES ESPÈCES

Le régime juridique des forêts tend à protéger le milieu forestier : en ce sens, toute règle d'aménagement, de protection contre l'incendie, de limitation d'accès, d'exploitation, ... est censée avoir un effet bénéfique sur la forêt. Mais parmi ces règles générales, il en est une qu'on peut épingle car elle a pour but de protéger le milieu forestier dans ses limites territoriales, c'est la règle générale qui régit le défrichement ou le déboisement dans le sens de la disparition définitive de l'état boisé.

Par ailleurs, certains espaces « forestiers », comme certaines espèces « forestières » ont été jugées dignes d'une protection renforcée.

1. – Règle générale : le cas du défrichement

Le défrichement illicite est souvent érigé en infraction et donne lieu à des mesures de restitution qui seront mises en œuvre volontairement par le condamné ou, à défaut, par l'administration qui les entreprendra à ses frais (exemple : Sénégal).

Des régimes juridiques plus détaillés existent néanmoins et l'on se propose d'en examiner trois dans leur ordre croissant de sévérité (20).

(19) Rapport p. 20.

(20) On observera aussi que certains Etats, comme le Niger, n'interdisent que certains défrichements, à savoir ceux des bois et broussailles dans les bandes de 10 mètres de largeur le long des cours d'eau.

Au Togo, on relèvera que les autorisations de défricher sollicitées par les propriétaires particuliers ne peuvent être refusées « que si le défrichement est susceptible de compromettre le maintien des terres sur les pentes des montagnes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau, la protection des sources et de leur bassins de réception, la protection des dunes et côtes, la constitution d'écrans contre la violence des vents, la salubrité publique et la défense du territoire » (21).

Au Mali, tout défrichement est soumis à autorisation préalable délivrée par le chef de circonscription de la localité intéressée, après avis des services des Eaux et Forêts, de l'Elevage et de l'Agriculture. Mais encore y a-t-il des lieux interdits au défrichement et des modes de défrichement (22).

La Suisse commence par afficher haut et clair que l'aire forestière « ne doit pas être diminuée » (23). Elle instaure ensuite des règles particulières au défrichement ainsi qu'à l'obligation de compensation. Si en principe le défrichement est interdit, il peut « à titre exceptionnel » être admis s'il « répond à des exigences primant l'intérêt de la conservation de la forêt » (24). Pour faire bref, « le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain à bon compte ne saurait en aucun cas justifier un défrichement » (25). Mais ce n'est pas tout : si un défrichement est autorisé, il faut encore qu'il soit compensé en nature et dans la même région et dans

(21) Art. 29 du décret du 5 février 1938. A noter que le déboisement est formellement interdit sur les montagnes, collines ou terrains présentant une pente générale supérieure à 15 degrés (art. 11, al. 3 du décret n° 84/36 du 17 avril 1984 portant réglementation de l'exploitation forestière au Togo).

(22) Selon l'art. 13 du Code forestier, le défrichement est interdit en plusieurs lieux (pentes de montagnes, collines, dunes ou plateaux où il y a risque d'érosion ou ravinement, abords des cours d'eau permanents ou semi-permanents sur 25 mètres à partir de la berge des mares, puits et puits pour cause de salubrité, zones de naissance des sources et leur bassin de réception, zones de peuplement des essences protégées, zones protégées pour raison de salubrité publique, zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale, forêts classées, périmètres de protection et périmètres de reboisement). Quant aux modes de défrichement, le législateur insiste sur le respect des essences protégées ou le maintien obligatoire de 10 à 20 pieds d'essence à l'hectare, sur la coupe des autres essences à ras de terre et sur l'interdiction de tuer les arbres, les arbustes ou leurs souches par mise à feu, sauf cas de culture attelée ou mécanisée. Cette réglementation stricte sur le défrichement n'est pas sans appeler la critique. Selon Maître SANOGO, « de ce qui précède, il apparaît que les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont des droits de la loi » (LFO).

(23) Art. 3 de la loi LFO.

(24) Ces conditions sont les suivantes : « L'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu (c'est à dire en forêt) ; il faut qu'il remplisse les conditions posées en matière d'aménagement du territoire ; il faut enfin qu'il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement » (rapport Suisse p. 16).

(25) Rapport p. 17. 5, al. 3 de la loi.

une station offrant des conditions qualitativement similaires à la surface défrichée (26).

*2. – Règles spéciales :
protection de certains espaces*

Certains espaces boisés sont davantage protégés que d'autres. Ils portent divers noms (forêts classées, réserves de faune, parcs nationaux, périmètres de reboisement et de restauration, zones d'environnement protégé, forêts protégées, réserves de la biosphère, domaines de chasse, bois sacrés, zones de terroir, zones pionnières, terres réservées, terres protégées, terres de restauration ou de récupération, aires protégées, réserves, ...) et leur régime juridique varie à un point tel qu'on pourrait se demander s'il n'est pas judicieux de rapidement repenser la philosophie de la conservation (27).

Certaines règles spéciales méritent l'attention :

- caractère obligatoire de la protection : Au Togo, le classement des forêts primaires est obligatoire dans le cas des forêts couvrant les hauts bassins versants des rivières comme des montagnes présentant des pentes de 35 degrés et plus. L'obligation faite à l'administration de procéder au classement de certains espaces boisés réduit de la sorte son pouvoir d'appréciation discrétionnaire.
- caractère provisoire de la protection : Au Togo également, certains espaces doivent être classés comme périmètres de reboisement ou de restauration, mais la protection n'a plus de raison d'être après la restauration ou le reboisement : elle n'est que provisoire, ce qui ne veut pas dire, loin s'en faut, qu'elle est inutile (28).
- sur l'esprit de la protection : Au Cameroun, la nouvelle politique forestière se donne e.a. pour objectif de créer des aires protégées « pour la conservation du patrimoine génétique où l'administration pourrait effectuer des études sur la dynamique des populations animales et végétales » ;

(26) Art. 7, al. 1 de la loi (LFO), « sauf exception, lorsqu'il s'agit d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones de grande valeur écologique ou paysagère » : Art. 7, al. 2 de la loi (LFO).

(27) On a le sentiment que souvent, les impératifs de conservation de la nature se sont peu à peu imposés dans le cadre d'instruments juridiques nouveaux, distincts de ceux de la législation forestière, souvent axée sur la fonction économique de la forêt. Peut-être aujourd'hui est-il nécessaire de donner à la législation forestière une nouvelle coloration qui intègre davantage e.a. les fonctions écologiques de la forêt et du même coup, de réduire les régimes particuliers de gestion de certains espaces boisés.

(28) Doivent être classées dans cette catégorie « les parties de terrain nues ou insuffisamment boisées comprenant les versants montagneux offrant un angle de 35 degrés et plus, dont la mise en réserve serait reconnue indispensable, les dunes du littoral, les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux, les terrains susceptibles d'érosion grave, afin d'en assurer la protection, la reconstitution et éventuellement le reboisement » (rapport p. 17).

créer des unités de production du matériel végétal amélioré ; identifier les espèces en voie de disparition et leur habitat et au besoin assurer le repeuplement des biotopes dégradés. Là où cette action s'avérerait impossible, l'administration devrait envisager la protection des espaces menacés d'extinction « ex situ », grâce notamment à la création d'une banque de gènes. Une fois constituées, les réserves ne peuvent faire l'objet d'un déclassement qu'après la création d'une forêt de même superficie et dotée des mêmes caractéristiques écologiques (29). Voir aussi au Niger, les terres de restauration ou de récupération qui sont des espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose, à savoir les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable, les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves, les terrains où pourraient se produire des ravinements et des éboulements dangereux et les terrains rendus impropres à toute exploitation agricole, sylvicole ou pastorale suite à une exploitation intensive inconsidérée ou par l'action de la nature, lesquelles terres doivent obligatoirement être classées dans le domaine public de l'Etat pour la durée des travaux nécessaires (rapport p. 1).

- sur l'adhésion sociale à certaines règles : Au Mali, il est des bois sacrés et des lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux. Il appartient aux collectivités villageoises et aux particuliers d'en signaler l'existence à l'administration qui en fixera les limites et les fera immatriculer à leur nom. Selon Maître SANOGO, « il existe au Mali un principe de sacralité des formations végétales qui peut être déduit de ce que certains arbres sont considérés comme l'habitable des divinités de la brousse, de ce que certains lieux à végétation abondante sont classés bois sacrés par les populations qui s'interdisent de couper des arbres en de tels endroits, de ce que les forêts villageoises servent de lieu de culte pour tel ou tel fétiche, ce qui a pour effet d'en interdire l'accès soit aux femmes soit aux non-initiés ; de ce qu'enfin, les arbres sont considérés comme mystiques et doivent pour certaines maladies être cueillis à des heures précises de la nuit ou de la journée » (30).

Mais, ainsi que l'écrit Madame ADOUKI (31), « l'importance des superficies protégées théoriquement ne doit pas faire illusion car plusieurs facteurs concourent à limiter l'étendue de la protection assurée. Ces aires ne sont pas bornées, délimitées ni aménagées. Elles sont de véritables passoires, ce qui facilite les déplacements des braconniers et rend malaisée la tâche des écogardes. Le nombre d'écogardes déployés sur le terrain est largement insuffi-

(29) Rapport p. 7 et art. 28 de la loi n° 94/01.

(30) Rapport p. 15.

(31) Rapport national du Togo, pp. 13 et 14. Voir aussi Monsieur BOMBA (rapport sur le Cameroun p. 7) qui stigmatise le manque de moyens d'action pour surveiller avec efficacité les parcs nationaux et les réserves.

sant, voire insignifiant. Les moyens matériels mis à leur disposition sont très limités. Il manque notamment des moyens roulants et des systèmes de communication. Certaines activités sont autorisées dans les réserves qui viennent parfois remettre en cause l'essence même de la protection (exemple : l'exploitation forestière). Le laxisme des pouvoirs publics contribue aussi à faire de la protection du milieu un vain mot (...). La réticence des populations à l'égard des réserves est souvent observée. Les réserves apparaissent comme des zones soustraites brutalement à l'emprise des populations établies dans l'aire protégée. Ces populations, auxquelles des activités économiques de substitution ne sont pas offertes, entendent continuer à exercer des prérogatives ancestrales. Elles considèrent ces réserves comme des institutions étrangères et elles continuent leurs activités traditionnelles au grand dam des pouvoirs publics. Enfin, les aires protégées ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à leur gestion optimale. Prenant acte de cette situation, les pouvoirs publics ont recouru à diverses solutions. La plus récente fait appel à un soutien actif de la communauté internationale » (c'est nous qui soulignons).

3. – *Règles spéciales :* *protection de certaines espèces d'arbres*

Généralement, des espèces sont davantage protégées que d'autres, mais il n'est pas pour l'heure de régime juridique approfondi de protection de certaines espèces, les Etats mettant davantage l'accent sur la protection du milieu forestier en général ou de certains espaces en particulier.

L'objet de la protection est souvent général et vise aussi bien l'abattage, l'arrachage que la mutilation, opérations interdites sous peine de sanctions pénales (Niger : 15 espèces protégées sauf autorisation ; Sénégal : essences forestières locales énumérées, essences forestières exotiques et essences plantées de main d'homme, toutes essences protégées sauf autorisation ; Mali : 10 espèces protégées sauf autorisation ; Congo : art. 12.1 de la loi n° 32/82 portant modification de la loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant Code forestier ; Togo : 10 essences forestières locales protégées sur toute l'étendue du territoire sauf autorisation ; 8 autres protégées dans certaines régions sauf autorisation).

Dans certains Etats, l'objet de la protection est plus particulier. En Roumanie par exemple, 7 espèces d'arbres ne peuvent être abbatues qu'à un certain âge.

Au Togo, on peut relever une réglementation de l'importation de toute espèce végétale nouvelle. Celle-ci est soumise à autorisation ministérielle qui peut être refusée s'il y a risque de prolifération de l'espèce susceptible de nuire aux « populations des espèces indigènes et aux équilibres natu-

rels » (32). Assurément, cette mesure contribue à protéger les essences locales.

(32) Art. 80 de la loi n° 88/14 du 3 novembre 1988, p. 12.

Rapport général
**« Droits fonciers, problèmes agro-fonciers,
protection des forêts »**
(principalement Pays d'Afrique Noire francophone)

PAR

JEAN-MARIE BRETON
MAÎTRE DE CONFÉRENCES
DOYEN HONORAIRE, UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE

PLAN

I. *Le statut des sols et des espaces forestiers*

A. *Les droits fonciers*

1. *Les droits coutumiers*

- a) Nature : fonction et pratiques
- b) Rémanence : résistances et résurgences

2. *Le droit moderne*

- a) L'économie : la dialectique de la propriété étatique et des droits privatifs
- b) Les limites : l'inadéquation du droit colonial et l'échec de l'étatisation radicale

B. *La législation et les problèmes agro-fonciers*

1. *Le statut du milieu agro-foncier*

- a) La spécificité juridique : conflits et complémentarité
- b) Les insuffisances législatives

2. *Les rapports entre les activités forestières et l'agro-pastoralisme*

- a) Le cadre formel
- b) Les carences juridiques

II. *La problématique foncière de la gestion des milieux forestiers*

A. *La protection des espaces forestiers*

1. *La problématique de la conservation*

- a) Les milieux forestiers comme aires protégées
- b) L'état du droit

2. *La perspective de développement durable*

- a) Les objectifs
- b) Les implications juridiques

B. *La mise en valeur des ressources forestières*

1. *La protection de l'environnement*

- a) La nécessaire prise en compte de l'environnement par la législation forestière

- b) Les principales applications normatives et institutionnelles
- 2. *La gestion renouvelable des ressources du milieu forestier*
 - a) Les formes classiques d'exploitation
 - b) La gestion étatique
 - c) La gestion participative

*

* *

Les questions que posent, sous l'angle foncier, la protection et la gestion des espaces forestiers apparaissent aujourd'hui de première importance, eu égard au statut juridique des différentes composantes foncières du territoire national, aussi bien qu'à l'endroit des activités et des interventions qu'elles mettent en cause. Il s'agit là d'un secteur particulièrement sensible, dont les éléments et les articulations du régime qui lui est actuellement applicable ne répondent manifestement pas de manière satisfaisante aux perspectives et aux objectifs qui s'y attachent.

Ceci tient à différentes considérations, qu'il importe de conserver en permanence présentes à l'esprit en raison de leur caractère déterminant. On les rappellera brièvement. Certaines sont liées à la spécificité même du milieu forestier, dans ses multiples dimensions. D'autres se rapportent à des relations de type conflictuel, voire même dialectique, entre des paramètres constitutifs – ou « essentiels » – souvent contradictoires. D'autres, enfin, procèdent des insuffisances et des dysfonctionnements résultant des comportements désordonnés et destructeurs de l'homme envers la forêt, régulièrement et quasi unanimement dénoncés.

Les données statistiques évoquées à propos de tel ou tel Etat, convergentes dans l'ampleur et l'accélération des chiffres rapportés, suscitent l'inquiétude quant à la survie des écosystèmes, et donc des espèces biologiques qui en sont dépendantes ; l'homme n'y fait pas exception (cf. rapports nationaux).

En résulte la pressante nécessité d'une approche nouvelle des attitudes et des interventions vis à vis des espaces forestiers, tant en matière de conservation que de gestion – celle-ci étant une composante incontournable de celle-là –, générant la problématique d'une adaptation corrélative des instruments juridiques qui en constituent les supports.

1) *La signification* du milieu forestier, et partant la complexité de sa compréhension et des actions susceptibles d'y être menées, tient, pour l'essentiel, à sa triple dimension socio-culturelle, économique, et environnementale.

a) On sait quelles sont traditionnellement l'ambiguïté et l'irrationnalité des *relations de l'homme et de la forêt*, qui procèdent d'une cosmogonie complexe mais fondamentale. L'histoire ancienne et proche en apporte maints exemples dans les nations les plus modernes (ou « développées »), en milieu rural en particulier. Les ethnologues et anthropologues l'ont également clai-

rement démontré dans les sociétés plus archaïques, ou au développement plus récent et encore inachevé. Dans celles-ci, le caractère sacré de l'« alliance » originelle avec les forces telluriques inhérentes au milieu naturel, à la forêt en particulier, que nombre de pratiques coutumières, d'essence liturgique, tendent à perpétuer, continue à marquer profondément les comportements individuels et collectifs vis à vis de celui-ci. On ne saurait en conséquence y intervenir arbitrairement ni impunément.

Le droit moderne, par la rationalisation et la sécularisation dont il est porteur à cet égard, y est naturellement et profondément inadéquat. Il convient alors de réfléchir en profondeur aux exigences de sa nécessaire adaptation. Tout tend à montrer que celle-ci passe, dans nombre d'Etats du Tiers-Monde où le milieu social, fortement déstructuré et aliéné, est en voie de reconstitution et de reconstruction, par la prise en compte incontournable, pour les mêmes raisons, dans des formes et selon des modalités à déterminer, d'un certain nombre de pratiques traditionnelles et de droits coutumiers.

b) En milieu rural, *l'importance économique* de la forêt n'est pas non plus à démontrer. Autour d'elle s'articulent toutes les activités de subsistance, au sens le plus large : construction, alimentation, échanges, à travers la chasse, l'abattage du bois, la cueillette, la culture après défrichage, etc, bref l'exploitation plus ou moins contrôlée ou anarchique des ressources naturelles du milieu de proximité.

Le passage d'une économie de subsistance à une économie d'échanges (de profit) largement monétarisée contribue parallèlement à élargir considérablement, et donc dans une certaine mesure à dénaturer, l'exploitation – mais également la gestion, dans une perspective scientifique ou touristique, par exemple – du milieu forestier, en lui conférant une dimension industrielle et, partant, en faisant, directement aussi bien que par ses effets induits sur les plans financier et social, une activité économique d'intérêt national.

c) S'y ajoute depuis peu la prise de conscience des implications et de la portée *environnementales* des activités dont la forêt est le support et/ou l'objet. L'importance capitale de la conservation de la biodiversité pour l'avenir de l'humanité a été clairement établie. Les forêts, outre leur rôle déterminant de « poumon » de la terre, à travers la photosynthèse et le cycle de l'oxygène, sont un élément essentiel de cette biodiversité, par les espèces de flore et de faune qu'elles abritent, par les climats qu'elles génèrent, par les équilibres qu'elles établissent entre les écosystèmes.

Aujourd'hui, nul ne conteste plus – et le moindre mérite de la Conférence de Rio n'est pas d'en avoir établi la reconnaissance officielle internationale – que la gestion rationnelle, durable et reproductible des milieux forestiers soit une condition d'un développement harmonieux des peuples, de l'amélioration de leur qualité de vie, voire même à terme de leur survie biologique.

2) Les *relations* de l'homme et des collectivités avec la forêt sont souvent porteuses de conflits de valeurs et d'intérêts. Elles présentent par là une dimension largement dialectique, source de nombreux problèmes auxquels se heurtent les activités qu'elle génère ou qui s'y déploient : opposition et conflit du sacré et du profane, des richesses patrimoniales inaliénables et des biens à objet mercantile ; de la symbiose de l'individuel et du collectif, et de l'unilatéralité comme de l'extranéité de l'Etat et de la puissance publique ; des pratiques coutumières signifiantes, et des normes modernes désincarnées ; des besoins existentiels de l'Etat sous-développé, et du gaspillage désinvolte de l'Etat nanti.

Dans chacun de ces cas de figure, il est attendu du cadre normatif et institutionnel qu'il apporte des réponses adéquates et crédibles, c'est à dire opérationnelles et efficaces, aux problèmes de la relation de l'individu (au sens générique, et non en tant qu'opposé au collectif, ce qui serait une aberration rapporté aux sociétés traditionnelles) et de son environnement naturel. Parce que, plus qu'aucune autre de ses composantes, la forêt y est porteuse d'ombre, de mystère, d'inconnu et de propension à la sacralisation (y compris en Occident, qu'il s'agisse par exemple des Trolls norvégiens, ou des sortilèges de la forêt de Brocéliande), mais aussi condition et facteur de son épanouissement – ou même seulement, on l'a dit, de sa survie –, les uns et les autres y revêtiront une connotation et une portée particulières.

3) L'état actuel du « droit », la *lex lata*, traduit à cet égard nombre d'insuffisances et révèlent autant de carences face aux besoins des sociétés en devenir, quelles qu'elles soient. D'abord, parce qu'il n'est pas à même de faire face à la dégradation voire à la destruction constante sinon irrémédiable des espaces forestiers. Ici et là, les chiffres, largement médiatisés, sont, on l'a dit, dramatiquement éloquentes. L'exploitation désordonnée, systématique et incohérente des ressources forestières, le bouleversement des écosystèmes par la remise en cause des équilibres naturels et l'épuisement des capacités de renouvellement biologique, les méfaits du capitalisme outrancier aussi bien que les excès de l'étatisation aveugle, ont trop souvent été favorisés par des normes et des institutions inexistantes, obsolètes ou chroniquement inadaptées.

Les fondements et les justifications des unes et des autres, essentiellement mercantiles ou dogmatiques, ont radicalement et gravement occulté les nécessités d'une gestion conservatoire et reproductible indispensable à un développement qualitatif réel et durable, dépassant les paramètres quantitatifs d'une croissance vélléitaire et aléatoire. Dans la grande majorité des cas, comme l'établissent clairement les rapports nationaux, en Afrique Noire en particulier, ils n'ont pu jusqu'à présent répondre, sinon très imparfaitement, aux exigences de protection et de gestion renouvelable que place aujourd'hui au premier plan la prise de conscience mondiale, tant au niveau politique que social, de l'acuité de la problématique environnementale et de la

conservation de la biodiversité, à l'égard des écosystèmes forestiers notamment.

Il s'agit dès lors, pour le juriste – qui n'en est que l'un des acteurs mais non des moindres – de susciter et de façonner des instruments *ad hoc*, aptes à répondre aux nécessités évoquées, à travers une démarche législative et réglementaire appropriée mais à laquelle les considérations qui sont au centre du présent débat confèrent un caractère nécessairement et résolument novateur. Sans faire obligatoirement table rase de ce qui existe, ni envisager, en considération du lieu ou du moment, le cadre légal en vigueur comme entièrement négatif, il convient semble-t-il avant tout, comme s'efforceront de le montrer les quelques analyses et réflexions ci-après, d'œuvrer à la production et à l'adoption d'une législation adéquate aux objectifs renouvelés qu'un consensus semble désormais devoir lui impartir.

Celle-ci devra répondre à la fois, dans son objet comme dans son contenu, à la spécificité du milieu qu'elle entendra appréhender, aussi bien qu'à la complémentarité des éléments de l'ordonnancement juridique concerné, par son insertion nécessaire dans le dispositif global mettant conjointement en cause le *statut des sols et des espaces fonciers*, d'une part, les bases juridiques de la *gestion des ressources et des milieux forestiers*, d'autre part.

*

* * *

Il convient d'apporter *in limine* quelques précisions complémentaires, afin de délimiter précisément le champ du rapport présenté ici.

a) Par définition, celui-ci se limitera à l'analyse des seuls rapports nationaux reçus au moment de sa rédaction, et ne prendra donc pas en compte les Etats pour lesquels aucun document récent en provenance des spécialistes nationaux n'a été disponible au moment de sa rédaction (Sénégal, Bénin, Centrafrique, Gabon, Zaïre, notamment). Les lacunes apparentes qui pourraient y être relevées y trouvent leur explication. Ceci ne signifie pas pour autant que les grandes lignes des constatations effectuées en soient pour autant dévalorisées, compte tenu de la convergence des problèmes abordés et, le plus souvent, des solutions qui y ont été apportées ou qui sont susceptibles de l'être, de la part des Etats dont la législation est soumise aux travaux du présent colloque. Il n'est pas non plus exclu qu'il puisse être fait référence à des documents connexes, se rapportant à la thématique abordée, lorsqu'ils sont de nature à apporter des éléments utiles au débat.

b) Pour des raisons de cohérence, il n'apparaît pas possible d'envisager dans un même cadre formel les divers aspects de la problématique foncière des espaces forestiers selon que l'on considère les Etats dits du Nord, ou ceux du Sud. Les paramètres relatifs aux statuts des terres comme au régime juridique des forêts sont en effet suffisamment différents, en raison de la spécificité de l'environnement des milieux en cause, pour n'être pas de

nature à permettre une analyse comparative véritablement pertinente ou signifiante. A l'inverse, le cadre africain met en évidence des convergences multiples, ne serait-ce qu'en raison de la commune inspiration tirée d'un modèle normatif commun, et de l'existence de données physiques mais aussi socio-politiques comparables, de nature à accréditer une démarche comparative apte à permettre de dégager des orientations prospectives fondamentales.

Pour cette raison, et pour ne pas alourdir à l'excès ni partiellement risquer de disqualifier le présent rapport, celui-ci se limitera volontairement, dans un esprit de synthèse, à l'analyse des problématiques forestières du seul milieu tropico-équatorial africain. Les rapports relatifs au Canada, à la Suisse, à la Belgique ou la Roumanie devront donc être abordés séparément, *ad referendum*, en contrepoint en quelque sorte, pour faire l'objet d'une discussion spécifique. *A posteriori*, seulement, pourraient être tentés d'éventuels rapprochements dans la recherche des éléments d'une méthodologie conceptuelle et opérationnelle pertinente quant aux finalités envisagées.

c) On soulignera, enfin, que les développements ci-après ne constituent par définition que l'amorce d'une réflexion destinée à apporter des éléments au débat sur le foncier et les forêts. Ils se borneront donc à en esquisser les grands traits, à partir d'un inventaire indicatif des principales dispositions normatives et institutionnelles en vigueur ou en instance d'adoption dans les principaux Etats considérés. Ils se cantonneront en outre volontairement à une approche strictement juridique, tout en renvoyant parallèlement à d'indispensables analyses sociologiques, ethnologiques et anthropologiques, qui ne sauraient y être directement ni spécifiquement développées.

De manière générale, il s'agira essentiellement de dresser et de présenter un état empirique et comparatif des législations en vigueur ou en cours de refonte dans les domaines foncier et forestier, à partir de l'analyse des éléments figurant dans les rapports nationaux. On ne saurait donc y voir une recherche fondamentale à caractère théorique sur les différentes questions successivement abordées.

I. — LE STATUT DES SOLS ET DES ESPACES FONCIERS

La plupart des Etats envisagés se sont dotés, à diverses époques, de textes législatifs et réglementaires visant à déterminer le contenu et les modalités du régime applicable en matière domaniale et foncière, forestière, ou même environnementale. On trouvera en annexe la liste des principales dispositions normatives portant, pour chacun d'eux lorsque c'est le cas, code domanial et foncier, code foncier et, moins fréquemment, code de l'environnement.

Un certain nombre de ces textes, soit relativement anciens, soit en partie obsolètes ou caducs, sont pour cette raison en voie de refonte, à la suite d'un processus d'actualisation reposant sur une réflexion originale assise sur un débat approfondi. Les bouleversements politico-administratifs qu'ont connus la plupart des Etats africains depuis le début de la présente décennie ne sont pas non plus restés sans effet sur l'indispensable évolution et actualisation du droit positif dans le secteur considéré. Leurs conséquences sont d'autant plus importantes, sur le plan juridique, que ces mutations se sont avérées radicales, remettant parfois fondamentalement en cause l'approche qui prévalait jusqu'alors dans les rapports des individus et des collectivités avec la terre et les espaces fonciers.

L'évolution des *droits fonciers*, comme celle, plus précisément, de la *législation agro-foncière*, ne saurait donc être indifférente à la problématique de la protection et de la mise en valeur des espaces forestiers, ni à l'évolution de leur propre statut normatif et institutionnel.

A. – *Les droits fonciers*

Leur régime s'articule autour de la dialectique complexe de la superposition, de la symbiose, ou au contraire de l'exclusion des droits coutumiers et de la législation moderne relative au statut des terres, aux conditions de leur détention, et aux modalités de leur exploitation.

L'évolution suivie par le droit colonial en la matière, peu favorable, pour des raisons de centralisme administratif et de cohérence opérationnelle, à la consécration des droits coutumiers sur le sol préexistants, a été confirmée sinon amplifiée par la plupart des législations nationales postérieures aux indépendances, dans un souci similaire de maîtrise et de gestion étatiques. Leur résistance à l'emprise d'un droit moderne trop souvent inadapté, et pour cette raison fréquemment rejeté ou imparfaitement et partiellement appliqué, constitue probablement la caractéristique majeure d'un ordonnancement juridique demeuré en ce domaine, pour cela, très incertain, et dont la portée réelle s'est avérée trop souvent aléatoire.

Les tentatives de restauration, ou d'intégration, de ces droits dans le processus de refonte des législations foncières en constituent manifestement aujourd'hui, de ce fait, une caractéristique à la fois originale et significative.

1. *Les droits coutumiers*

a) *Nature : fonction et pratiques*

i) La nature, le contenu, la signification, comme les « fonctions », des droits fonciers coutumiers, au même titre que des pratiques traditionnelles, en matière de détention et d'utilisation collectives des sols, sont bien connus et ne justifient pas que l'on s'y attarde. Ils relèvent de considérations à la

fois sociales, économiques, culturelles et religieuses, qui expliquent qu'ils ne peuvent être évacués ou éradiqués par la seule intervention unilatérale de la puissance publique, tant elles sont fortement ancrées dans les mentalités et, par leur connotation transcendante, continuent à déterminer la majorité des comportements individuels et collectifs, en milieu rural surtout.

Les paramètres et considérations brièvement rappelés à cet égard en introduction ont été dûment mis en évidence par nombre de spécialistes (entre autres, J.P. MAGNANT, *Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire*, Univ. de Perpignan, 1994, à paraître ; ainsi que l'ensemble des travaux réalisés et publiés par l'équipe d'E. Le Roy, dans le cadre de l'A.P.R.E.F.A. et de l'Université de Paris-I). La place que leur réservent celles des législations qui ont plus cherché à les valoriser et à en faire d'utiles points d'appui d'un régime juridique procédant principalement d'un droit d'essence moderne, s'inscrit dans le même sens

ii) Au *Burkina*, bien que le régime foncier coutumier ne soit pas reconnu par la loi, il continue à gouverner l'essentiel des rapports juridiques portant sur la terre, et notamment en partie quant à l'exercice des droits d'usage forestiers par les populations locales bénéficiaires, en considération du classement ou de l'absence de classement des forêts (H. OUEDRAOGO, *doc. cit.*, in biblio.). Mais l'essentiel du droit des forêts y est constitué par la législation en vigueur à la date de l'indépendance (A. TAVARES DE PINHO, *ibid.*). La situation du *Congo*, dans lequel le statut foncier actuel est présenté comme un système complexe et inextricable (D.E. ADOUKI, rapp. nat.), amalgamant droit coutumier et divers textes modernes, en un ensemble plus ou moins hétérodoxe et « explosif », résume bien la majorité des situations que l'on peut rencontrer en l'espèce. La terre y est à l'origine un bien sacré de la collectivité, en considération de son fondement et de sa fonction mystique pour la société qui l'occupe et qui bénéficie de ses fruits, dans le sens rappelé plus haut, même si l'accent n'est pas particulièrement placé à cet égard sur les espaces forestiers.

Le *Mali* connaît également la superposition du droit coutumier et du droit issu de la colonisation, qui place les paysans dans une situation d'insécurité foncière nettement préjudiciable aux intérêts forestiers. La fonction du premier réside dans la légitimation de l'occupation de l'espace par les communautés familiales, dans la réglementation de l'attribution et de la transmission des terres, de l'accès des étrangers à celles-ci, et de la détermination des modalités de leur utilisation. Elle contribue à la lutte contre l'environnement naturel, et à la survie de groupes cohérents actifs et interdépendants, tout en permettant par endroits une évolution constante du statut informel du foncier, probablement, comme dans un certain nombre d'autres pays du continent, vers la généralisation d'une propriété individuelle proche de celle que tend à consacrer le droit écrit (C. DU SAUSSAY, *doc. cit.*, in biblio.).

iii) De façon générale, comme on le verra plus loin, on peut constater que les droits (traditionnels) d'usage – qui ne se confondent pas toujours exactement avec les droits coutumiers, par leur contenu plus restrictif ou leur portée plus limitée –, ont fait ou non, selon les Etats et les législations, l'objet d'une intégration et d'une prise en compte formelle par celles-ci, qui ainsi les accréditent et leur confèrent un fondement incontestable au regard du droit moderne.

Le cas *ivoirien* est de ce point de vue assez révélateur. Ceux-ci, après avoir été condamnés à disparaître par la politique officielle, s'y sont vus partiellement réhabilités en 1971 comme simples droits d'usage personnels, non transmissibles ni cessibles, sans pour autant d'ailleurs que leur exercice ait cessé d'alimenter de nombreux litiges locaux. En matière forestière, le principe retenu est pour sa part plus précisément et rigoureusement déterminé, en ce sens que dès lors qu'un espace forestier est doté d'un statut particulier, les droits d'usage y sont restreints ou supprimés (H. Ouedraogo).

b) *Rémanence : résistances et résurgences*

i) La quasi totalité des rapports nationaux sur la problématique des droits fonciers vis-à-vis du statut et de l'utilisation des espaces forestiers mettent directement ou indirectement en évidence, avec des conséquences diverses, la *résistance* des droits coutumiers, – ne serait-ce parfois que sous la forme dérivée, édulcorée ou réductrice de droits d'usage – à l'emprise du droit moderne. Leur exercice s'effectue, selon les cas, avec des degrés et une portée variables, *praeter* voire *contra legem*.

Certaines législations modernes, ou même des codes domaniaux et fonciers dans leur totalité, se sont vus pour cette raison refusés, et aussi systématiquement que radicalement rejetés par leurs destinataires, paysans essentiellement, au point de n'avoir pu, plus d'une décennie durant, entrer en vigueur (faute de l'intervention possible et crédible du moindre texte d'application), avant d'être définitivement frappés de caducité (loi *congolaise* du 21 avril 1983, portant code domanial et foncier).

L'éradication autoritaire, unilatérale et absolue des droits fonciers coutumiers, placée en exergue de telles législations et considérée comme leur fondement premier et déterminant, est ainsi apparue comme le plus sûr ferment de son inadéquation, en raison de son ambiguïté et de sa précarité, malgré les palliatifs parfois issus de l'imagination plus ou moins heureuse du législateur (sans d'ailleurs que celui-ci ait toujours imposé et consacré *a priori* des solutions aussi extrêmes) : instauration d'un domaine « populaire », au *Congo* marxiste, d'un domaine foncier « national », au *Sénégal*, au *Togo* ou en *Côte d'Ivoire*.

Dans la plupart des cas, toutefois, c'est la réglementation foncière coloniale qui a introduit la notion de propriété au sens romain du terme, et

consacré une rupture avec les règles foncières coutumières (K. DJERI-ALASANI et E. TCHAKEI, rapp. nat.), généralement en méconnaissance de celles-ci, sans préjudice cependant d'éventuels revirements ultérieurs, au gré des circonstances, des doctrines et des régimes.

ii) Résistances du – ou des – droit(s) coutumiers(s), certes. Mais aussi, et dans une mesure non négligeable, véritable *résurgence* de ces derniers, dans de nombreux cas, face à l'échec patent de l'inadéquation, à force de centralisme ou d'irréalisme, des législations modernes, et en raison de l'irréductibilité des valeurs socio-culturelles transcendentales sous-jacentes aux pratiques traditionnelles. Celles-ci se sont en effet pérennisées comme ferment et cohérence des comportements individuels et collectifs, dans les relations complexes et fluctuantes de l'individu à l'individu, de l'individu au groupe, et du groupe au groupe, s'agissant de la famille ancestrale (consanguine ou « classificatoire »), du lignage, du clan, regroupés ou non en communautés villageoises ou intervillageoises.

Les limites obérant négativement la portée du droit foncier moderne, celles qui en l'occurrence en affectent la positivité (en termes d'effectivité et donc d'applicabilité) réelle, suffisent à confirmer le bien-fondé de cette approche, qu'aucune démarche normative récente n'est apparemment venue remettre en question. On les évoquera un peu plus loin. Certains projets de textes, tendant à la réforme ou à la refonte des dispositions applicables en matière domaniale et foncière, aussi bien que dans le secteur spécifique de l'agro-foncier ou dans celui de la forêt, s'inscrivent clairement en ce sens, bien que dans des limites variables. Ils répondent à un souci délibéré de réhabilitation, voire de restauration plus ou moins large, des droits fonciers coutumiers, par leur réinsertion et de leur intégration active dans le nouveau dispositif en émergence.

L'approche en est alors résolument syncrétique, afin de favoriser les voies d'une conciliation entre des intérêts souvent divergents sinon contradictoires, ceux – naturellement conservateurs – des ayant-droits traditionnels, et ceux – par essence plus mobilisateurs – de la collectivité nationale, représentés par la puissance publique. Une analyse plus exhaustive et circonstanciée (cf. rapports nationaux), tout en conduisant à nuancer le propos, confirme néanmoins sans ambiguïté l'orientation qui se fait jour en ce sens.

2. *Le droit moderne*

a) *L'économie : la dialectique de la propriété étatique et des droits privatifs*

L'objet de la présente communication n'est pas d'analyser de façon exhaustive le statut des droits fonciers, mais seulement d'en rappeler les articulations les plus marquantes quant aux régimes forestiers et aux problèmes liés à leur mise en œuvre. La prédominance de la propriété de l'Etat sur les sols n'exclut pas, dans une mesure et des conditions variables, qu'une

place puisse être conjointement faite à des formes d'appropriation privative de certaines terres.

Les exigences de la politique étatique, le centralisme comme l'autoritarisme du pouvoir, ont longtemps prévalu sur les clivages tenant à l'orientation doctrinale des régimes, moins déterminante à cet égard car non susceptible de remettre en cause de manière significative l'approche tenant à une vision convergente des relations triangulaires de l'Etat, des individus et des espaces fonciers. Pour sa part, la forêt, en tant que telle, n'a pas engendré, à ce niveau, de démarche normative particulièrement originale ou présentant de connotation spécifique face aux principes fondamentaux et aux orientations essentielles sous-jacents ou dûment formalisés.

i) Le principe de la *maîtrise du foncier par l'Etat*, par la consécration de sa propriété sur les sols, a largement dominé le droit des pays africains francophones depuis l'indépendance. Bien entendu, la possibilité d'une appropriation privative n'a pas toujours été pour autant exclue, à partir du moment où l'orientation du régime ne postule pas *a priori* l'exclusion de toute forme de propriété privée. Mais l'obtention de droits réels sur le foncier a pu être fréquemment subordonnée à des conditions suffisamment rigoureuses et contraignantes, face aux prérogatives régaliennes reconnues à la puissance publique par le législateur, pour en limiter la portée de manière significative.

La domanialité des terres est ainsi bien souvent devenue le droit commun du régime foncier, en cantonnant en contrepartie, de jure ou de facto, les particuliers au bénéfice de simples droits de jouissance ou de superficie, auxquels n'est que rarement reconnu, pour certains d'entre eux, le caractère de droits réels. Selon les cas, la formule retenue a privilégié, au nom de la maîtrise reconnue à l'Etat sous couvert de référence à l'intérêt général, tel ou tel volet de l'équation étatisation/nationalisation/appropriation prioritaire, conduisant ou non à des situations de quasi monopole en faveur de la puissance publique, détentrice et représentante des intérêts supérieurs de la collectivité nationale.

Les options formalisées par les différentes législations sont, à partir de là, malgré une convergence certaine plus ou moins accentuée, logiquement diverses. Le droit *togolais* reconnaît ainsi l'existence, à côté des terres détenues par les collectivités coutumières et les individus (sur la base des règles du droit civil, ou du régime de l'immatriculation foncière), d'un domaine public et privé de l'Etat et des collectivités locales, et d'un domaine foncier national. Ce dernier, de façon résiduelle, regroupe la majeure partie des terres, et notamment la quasi totalité des forêts parce qu'essentiellement constituées d'espaces vacants et sans maître et de terres incultes. Ceci a conduit à leur surexploitation, du fait de l'absence d'implication des populations dans leur gestion à partir du moment où elles étaient réputées appartenir à la fois à tout le monde et à personne.

Au *Congo*, la réforme socialo-marxiste de 1981 a consacré le monopole de la propriété de l'Etat sur le sol et le sous-sol, par l'abolition radicale et absolue des droits coutumiers et de la propriété privée sur le foncier (autres que sur les mises en valeur, sur la base de simples droits de superficie). Le statut de la forêt résultant des dispositions du code forestier de 1982 en est directement résulté, celle-ci entrant pour une part non négligeable dans le domaine privé de l'Etat. Ceci n'a au demeurant pas empêché les populations, en milieu rural aussi bien qu'urbain, de se comporter de facto en seuls et véritables propriétaires du sol, conduisant à une exploitation anarchique et dégradante des forêts, face à l'impuissance avérée de l'Etat à cet égard. En tout état de cause, la situation s'est depuis lors largement aggravée, à partir des présupposés de ce schéma normatif, l'échec de ladite législation et la persistance des comportements antérieurs marquant d'un « désordre indescriptible » le statut foncier actuel (en raison notamment de la coexistence de celle-ci, caduque mais non officiellement abrogée, avec la restauration de la propriété privée, celle des sols y incluse, par la nouvelle constitution).

Au *Mali*, les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont limitativement prévus par le code forestier, car seules les institutions étatiques, celles des Eaux et Forêts, sont habilitées à gérer les forêts, nonobstant la persistance d'institutions de gestion coutumière. Les textes en vigueur consacrent ainsi la maximalisation des droits de l'Etat, assortie d'une forte concentration des pouvoirs au niveau étatique, vis-à-vis des espaces forestiers et des ressources qui y figurent. Le code forestier prévoit en ce sens le principe de la domanialité des forêts (domaine forestier de l'Etat, et domaine forestier des collectivités et des particuliers, l'Etat conservant une prérogative de délimitation, et de réglementation de l'exploitation, à l'égard de ce dernier).

L'option retenue au *Burkina* n'est guère différente, dans son esprit tout au moins, dans la mesure où le régime juridique de la terre est dominé par le principe général de la domanialité publique, ayant entraîné la création d'un domaine foncier national, de plein droit propriété de l'Etat. Les forêts naturelles y sont comprises, à l'exclusion des forêts privées, au demeurant très peu répandues. En *Côte d'Ivoire*, l'Etat apparaît comme le maître de la terre, en sa qualité de propriétaire ou gestionnaire quasi exclusif de la presque totalité du territoire national, le régime privatif de l'immatriculation foncière n'y conservant qu'une place tout à fait résiduelle. La domanialité s'étend au régime forestier, dominé par le domaine forestier de l'Etat, celui des particuliers ne leur reconnaissant qu'un droit de défrichement limité et soumis à autorisation. Bien que se situant dans un cadre juridique sensiblement différent, celui du « domaine national », la législation du *Sénégal* répond à des préoccupations comparables, en asseyant la maîtrise quasi exclusive de l'Etat sur les différentes composantes de celui-ci qui, aux termes de la loi du 17 juin 1964, se subdivise en zones urbaines, zones de

terroirs, zones classées et zones pionnières, respectivement administrées sur la base d'une réglementation particulière. Les principes qui ont présidé à la répartition des droits de la puissance publique et des détenteurs privés, lorsque c'est le cas, n'ont pas été remis en cause depuis maintenant plus de trente ans.

Au *Niger*, enfin, si l'on entend ne pas multiplier les exemples à l'excès, la récente législation fixant depuis 1993 les principes d'orientation du code rural accorde une place pépondérante aux forêts domaniales, dont sont déterminées les différentes composantes, par opposition aux forêts privées, i.e. appropriées selon les règles du code civil ou de l'immatriculation, ou sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers. Le rapport national n'en précise cependant pas à cet égard la ventilation respective eu égard à l'ensemble des espaces forestiers. La propriété des terres vacantes revient *a priori* à l'Etat.

ii) La place faite, à titre résiduel, à l'*appropriative privative* des sols est, à travers une telle approche, nécessairement limitée. Elle découle logiquement, *a contrario*, des principes inhérents à une conception extensive de la domanialité, rappelés ci-dessus. On n'y reviendra donc que pour mémoire.

Tantôt la propriété fait l'objet d'une reconnaissance formelle, mais tout en demeurant cantonnée à des secteurs et enfermée dans des limites non susceptibles de remettre en cause la maîtrise de principe de l'Etat sur l'affectation et l'utilisation des sols ; tantôt elle a été exclue par le législateur, au profit de la reconnaissance de droits de jouissance ou de superficie, par essence précaires ou réducteurs dans la mesure où ils ne sont qu'exceptionnellement établis sous la forme de droits réels. Les options retenues découlent en l'occurrence des orientations fondamentales de la politique foncière et forestière, procédant elles-mêmes de choix politiques et économiques *a priori*. Ceux-ci s'avèrent souvent convergents, par la vision qu'ils illustrent des relations de l'Etat avec les composantes foncières du territoire national, et face aux prétentions des ayant-droits coutumiers ou modernes à leur endroit.

Souvent, lorsqu'il est fait renvoi à des procédures d'immatriculation et d'inscription foncières, celles-ci s'avèrent suffisamment complexes, longues et onéreuses pour avoir un effet dissuasif sur les prétendants à l'acquisition de titres dûment consacrés par le droit moderne ; et pour marginaliser les revendications et démarches des particuliers à cet effet, ne laissant qu'une place très limitée à la propriété privée dans l'ensemble du système foncier.

Cette restriction étant rappelée, la législation foncière moderne procède pour l'essentiel des acquis théoriques et techniques de la législation coloniale, qui a imposé dans les ex-territoires des principes et des normes constitutifs d'un modèle commun. Ce modèle a été largement repris après les indépendances pour la part qui en était compatible avec l'ordonnement des nouveaux Etats, et conservé face aux novations tenant à une approche

renovée ou spécifique de l'action étatique et des prérogatives qui y sont attachées.

b) *Les limites : l'inadéquation du droit colonial et l'échec de l'étatisation radicale*

i) La pérennité d'une grande partie du dispositif hérité du droit foncier élaboré durant la *période coloniale*, par la reproduction et l'incorporation de bon nombre de ses articulations normatives essentielles, n'est manifestement pas en mesure, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, de répondre aux exigences de conservation et de gestion des espaces fonciers nationaux, replacées dans la perspective d'un développement durable et reproductible.

Inadaptation, dévalorisation, caducité n'en constituent pas à cet égard les moindres carences, bien que des raisons de continuité et de facilité en expliquent paradoxalement l'accréditation par les dirigeants nationaux, qui se sont à cet égard délibérément coulés dans le moule autoritaire imposé des années durant par le colonisateur. Les paramètres du contexte socio-économique local éclairent sans équivoque les implications négatives d'un mimétisme trop systématique dans la réception largement artificielle de modèles exogènes. Malgré qu'en ait le législateur, leur rejet par les populations, latent ou manifeste, en marque les incontournables limites. Le phénomène est connu. Il reçoit une illustration particulière dans le domaine qui retient ici l'attention.

Comme le rappelle opportunément D.E. Adouki, à propos du *Congo*, « le colonisateur a pour sa part longtemps hésité entre la reconnaissance et la non-reconnaissance des droits coutumiers, en même temps qu'il instituait le régime de la domanialité publique et de la propriété privée des sols ». Pour sa part, l'expérience socialiste a, durant près d'un quart de siècle, balayé cette vision du statut juridique des espaces fonciers. Au *Mali*, le code de 1986 a surtout consisté en une reprise de la législation foncière coloniale, en consacrant le mécanisme de création de la propriété immatriculée à partir de concessions de terres appartenant au domaine privé de l'Etat. Il s'en est toutefois éloigné en ce qu'il s'est montré particulièrement défavorable aux titulaires de droits coutumiers, en les reléguant dans une situation « précaire et inférieure » de droits susceptibles d'être purgés à tout moment par l'Etat, tout en niant « l'illusion coloniale » sur l'existence de biens vacants et sans maître (C. du Saussay). Pour les auteurs du rapport *togolais*, enfin, la réglementation coloniale a, pour la même raison, délibérément méconnu les caractéristiques des coutumes foncières, même si elle est ultérieurement revenue à une conception plus restrictive du domaine privé de l'Etat.

ii) *L'étatisation du foncier*, forêts incluses, n'a pas pour autant constitué une panacée, lorsque c'est la solution qui a été retenue lors de la refonte de la législation postérieure à l'indépendance. Chaque fois en effet qu'elle a

conduit à méconnaître les réalités locales et les exigences socio-économiques des formes de propriété traditionnelle, elle a conduit à des échecs plus ou moins retentissants ou reconnus. La réflexion amorcée à peu près partout depuis quelques années, dans une perspective réformatrice, ne fait en réalité que s'efforcer de tirer les enseignements et les conséquences de la situation qui en est résultée.

L'explication réside avant tout dans le caractère délibérément volontariste et systématique de la mainmise de l'Etat sur les composantes du territoire national, à travers la maîtrise des sols et le quasi monopole des droits sur la terre, c'est-à-dire dans la détermination du politique de l'appréhender et de la réaliser selon un processus à la fois unilatéral et inévitablement autoritaire. Le réflexe de rejet était alors à peu près inévitable, de la part des acteurs du procès foncier auxquels il imposait une rupture radicale des circuits ancestraux de « propriété », mais également d'autorité, qu'elle fût profane ou sacralisée. Toutes les expériences concernées convergent peu ou prou en ce sens.

L'exemple *congolais* est particulièrement significatif, comme on a eu l'occasion de le rappeler. Il illustre une situation extrême, mais tout à fait révélatrice des dysfonctionnements auxquels conduit une législation artificielle et totalement inadaptée, qui n'a eu d'autre portée que purement formelle. Le seul volontarisme dogmatique ne saurait suppléer la prise en compte effective des réalités du terrain. Les paramètres économiques de l'exploitation des ressources forestières se plient difficilement, pour leur part, aux contraintes de normes entrant en conflit avec les intérêts des populations, d'autant moins acceptées par celles-ci que l'Etat s'avère impuissant à en imposer le respect. Les effets s'en sont manifestés dans la dégradation irréversible de la forêt dans les zones de forte concentration démographique, ainsi que sur les principaux axes de communication. La considération que le code forestier a toujours eu un caractère dérogatoire à l'égard de la législation domaniale et foncière ne remet pour sa part pas en cause les présupposés de la politique foncière de l'Etat, dont il a fallu attendre l'avènement de nouvelles institutions pour lui voir prendre une nouvelle orientation.

iii) Face aux carences et insuffisances du droit moderne, *l'irréductibilité des droits coutumiers* constitue un facteur dévalorisant postulant un réexamen d'ensemble du dispositif juridique en matière foncière et forestière, afin d'asseoir la protection et la gestion des espaces forestiers sur des bases normatives aptes à en assurer la conservation et l'exploitation durables. On se situe en effet ici dans un domaine dans lequel, plus que dans tout autre peut-être, la norme juridique, en tant que superstructure régulatrice de comportements sociaux, ne saurait arbitrairement se soustraire aux exigences de réalisme qui ont de tout temps et en tout lieu marqué les relations de l'homme et de son environnement, plus particulièrement du paysan et de

la « terre », ancestralement détenue et mise en valeur, qu'elle fasse l'objet d'une exploitation agricole, pastorale ou forestière.

Le succès limité, ou l'échec relatif, de certaines législations adoptées au cours de la décennie 70-80 s'explique ainsi en grande partie par le souci de l'Etat de réduire l'influence des coutumes foncières (Ordonnance du 6 février 1974, au *Togo*), fût-ce paradoxalement au prix d'une reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers. La classification foncière et domaniale qui en est issue n'a pas pour autant suffi à résoudre les problèmes agro-fonciers ni à apporter de réponses pertinentes à l'exploitation anarchique des forêts, quel que soit le statut de ces dernières (sauf pour les bois sacrés, qui continuent la plupart du temps et à peu près partout à échapper à l'emprise de la législation moderne), à l'exception des terrains boisés aux fins d'une telle exploitation, pour lesquels la confirmation antérieure des droits antérieurs n'a pas été remise en cause.

Les revendications s'expriment alors en faveur de la consécration par le législateur d'une propriété ou à tout le moins d'une maîtrise collective des espaces fonciers, dans la continuité des tenures coutumières, par la mobilisation et la responsabilisation des acteurs traditionnels du procès foncier au niveau local, en milieu rural plus particulièrement. Parallèlement, de manière plus ponctuelle, place est faite dans les différents textes à la pérennisation ou la valorisation de tels ou tels droits d'usage (en matière forestière, il s'agit par exemple des droits de culture, pâturage, passage, cueillette des produits et sous-produits forestiers, récolte de plantes médicinales, ramassage de bois mort ou de bois d'œuvre, etc). Ceux-ci sont en effet considérés comme indissociables des pratiques foncières nécessaires non seulement à la mise en valeur des ressources du sol et du sous-sol, mais également à l'économie de subsistance des populations des milieux considérés.

Ainsi, au *Niger*, les collectivités coutumières conservent la jouissance de leurs droits d'usage dans le domaine forestier protégé (à l'exclusion des périmètres dits de « restauration »). Les forêts classées sont pour leur part aménagées de façon à laisser subsister en dehors d'elles des surfaces boisées suffisantes pour le libre exercice des droits coutumiers d'usage des riverains (rapp. nat.). De façon générale, la récente ordonnance du 2 mars 1993, consacre désormais le principe que la propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre, au même titre que la propriété selon le droit écrit.

B. — *La législation et les problèmes agro-fonciers*

Le droit domanial africain n'a que rarement, jusqu'à une époque récente, pris directement en compte la spécificité des problèmes agro-fonciers, au-delà de l'approche classique du statut juridique des seuls espaces fonciers envisagés sans considération de leur affectation et des activités dont ils ont

vocation à être les supports. Le régime juridique applicable au *milieu agro-pastoral* et aux interventions dont il fait l'objet revêt une signification et une portée dérivées au regard du statut foncier stricto sensu, sans toujours avoir pour autant fait l'objet d'une détermination législative exhaustive ni toujours rigoureuse.

Parallèlement, la problématique particulière des *rapports des milieux forestiers avec le secteur agro-pastoral* n'a qu'exceptionnellement suscité une détermination formelle de nature à permettre la prise en compte de la conservation et de la gestion des espaces à vocation forestière par le droit foncier, ce qui atteste d'une carence législative certaine en ce domaine.

Aujourd'hui, dans la plupart des Etats, la refonte ou la réforme de la législation agro-foncière touche par définition à des secteurs très sensibles, du fait de son importance pour le développement à moyen terme – eu égard en particulier aux exigences de l'auto-suffisance alimentaire – et des ambiguïtés dont il fait généralement l'objet. On se trouve ici dans un secteur dans lequel il importe d'innover, de simplifier, de rationaliser le dispositif en vigueur, et surtout de resituer et de reconnaître les droits légitimes des différents acteurs, tout en mettant en place des mécanismes normatifs et institutionnels aptes à relancer et à dynamiser la production, dans les zones rurales et péri-urbaines notamment.

1. *Le statut du milieu agro-pastoral*

a) *La spécificité juridique : conflits et complémentarité*

i) En raison de leur particularisme matériel aussi bien que socio-économique, les activités à caractère agro-pastoral se démarquent assez nettement des paramètres classiques du régime domanial et foncier. Ce caractère est naturellement plus accentué encore dans les zones péri-urbaines, essentiellement affectées à des productions maraîchères entrant souvent en conflit avec une monétarisation spéculative des sols plus accentuée du fait de l'explosion démographique et du besoin de parcelles à usage d'habitation. Dans ce dernier cas, les forêts ne sont que rarement concernées, sauf s'il s'agit de réserves forestières situées à la périphérie, voire dans le périmètre, des principales agglomérations.

On constate que ce sont principalement des relations soit de complémentarité, soit à caractère conflictuel, qui s'établissent avec les principales articulations du statut des terres déterminé et imposé par le législateur, statut qui tend d'abord et *a priori* à favoriser leur mobilisation au profit de la collectivité, par personne publique interposée, dans un but de service public, au détriment des droits préexistants et des intérêts propres des exploitants.

Le fait que, au cours des premières décennies de l'indépendance, l'accent a été plus délibérément placé sur une problématique de développement à caractère industriel, au détriment de la production agro-pastorale, a large-

ment contribué à marginaliser et donc à dévaloriser celle-ci. L'évolution des mentalités, face aux exigences d'une crise économique persistante, a depuis conduit à reconsidérer la législation en vigueur, afin d'en adapter le contenu à la nécessaire dynamisation de sa capacité opérationnelle.

ii) Il convient dès lors que les institutions paysannes ne soient pas figées par une législation trop rigide, en raison de la transformation rapide du monde rural. S'y ajoute la nécessité de protéger les communautés paysannes contre les risques inhérents à des décisions politiques inadaptées et inopportunes, qu'elles se voient parfois imposer au nom d'une rationalité exogène, conduisant à aggraver la dégradation des écosystèmes, forestiers en particulier, et à accentuer le dénuement des paysans. Dans cet esprit, le cadre normatif et institutionnel, nécessairement soumis à une adaptation permanente, doit être conçu non comme une fin en soi, mais au contraire comme le support perfectible et évolutif d'un développement voulu, maîtrisé et durable.

Comme le montre l'exemple *togolais*, la démarche initiée en ce sens, dont l'un des principaux objets est de procéder à une classification domaniale et foncière adéquate, est loin de toujours suffire pour autant à résoudre les problèmes agro-fonciers. Ces derniers n'intègrent eux-mêmes qu'exceptionnellement la problématique des *relations avec le milieu forestier*, du fait du maintien de la dualité des législations foncière et forestière qui n'est pas de nature à favoriser une gestion rationnelle des forêts.

b) *Les insuffisances législatives*

i) Celles-ci sont à cet égard indéniables, même si s'amorce un mouvement législatif tendant à prendre plus directement et systématiquement en compte la spécificité du secteur agro-foncier et des problèmes qui y sont liés. Des textes en ce sens sont actuellement à l'étude ou en voie de rédaction, dans divers Etats, ou auront vocation à l'être dans les mois sinon les années à venir. Le calendrier retenu à cet effet, quels qu'en soient la programmation ou le rythme, n'est néanmoins généralement de nature à remettre en cause, au-delà de ses modalités et de son contenu, ni les objectifs ni l'économie de la réforme. La démarche la plus radicale est peut-être en ce sens celle qui a été initiée depuis plusieurs années au *Congo*, au terme de laquelle des avant-projets rompant radicalement avec le code de 1983 sont actuellement soumis à l'examen du gouvernement et des départements spécialisés, portant loi-cadre relative au statut domanial et foncier, et loi agro-foncière.

ii) Au *Togo*, la réforme agro-foncière de 1974, plus ancienne, consacre des dispositions spéciales non seulement au régime des terres détenues par les collectivités coutumières et les individus, mais également au statut du domaine foncier national explicitement ou implicitement consacré aux activités agricoles (et le cas échéant pastorales), en revalorisant les droits des collectivités traditionnelles, pour autant qu'ils soient compatibles avec la

nouvelle destination donnée aux terres par l'Etat. On sait – et on rappellera ci-dessous – que la gestion rationnelle des forêts n'en a pas été favorisée ni valorisée pour autant.

Au Niger, à l'inverse, depuis 1993, la spécificité juridique du secteur agro-foncier est plus nettement consacrée, à travers la détermination des principes directeurs du nouveau code rural. Les propriétaires fonciers, à titre coutumier ou sur la base du code civil, se voient imposer une large obligation de mise en valeur, dans la perspective d'une gestion optimale des ressources des aires considérées, y compris – il convient de le souligner – les pasteurs, auxquels sont parallèlement reconnus des droits particuliers d'accès auxdites ressources. Les rapports entre pasteurs et agriculteurs demeurent toutefois souvent conflictuels, ponctués, selon A. MAIDOKA (rapp. nat.), « d'affrontements meurtriers », le problème de la conciliation de leurs intérêts et droits respectifs restant au centre des tentatives de réglementation esquissées à cet égard.

2. Les rapports entre les activités forestières et l'agro-pastoralisme

a) Le cadre formel

i) Si la législation agro-foncière présente une indéniable *spécificité* au sein du droit foncier, *a fortiori* en va-t-il de même du régime forestier vis-à-vis de celle-ci. Loin de n'en constituer qu'une inflexion, ou un volet particulier, elle s'en démarque souvent par le caractère plus ou moins largement dérogatoire des dispositions que lui consacre le législateur, complétées et explicitées par différents textes réglementaires d'application.

Le domaine forestier est traditionnellement soumis à un régime de protection particulier, qui a conduit à en soustraire les éléments du *corpus* de la législation domaniale, stricto sensu, au profit de l'élaboration d'un code forestier distinct. La définition juridique de la (ou des) forêt(s) varie certes d'un Etat à l'autre, de même que les options fondamentales relatives à la nature, à la composition et au régime du domaine forestier.

ii) La codification qui distingue le régime forestier du statut plus généralement applicable au foncier reproduit une *dichotomie* que l'on retrouvera dans la majorité des Etats. Il serait là encore superflu d'en multiplier les exemples. Les textes *burkinabé* déjà anciens, en retiennent ainsi pour leur part une acception extensive, qui revient à soumettre la majorité des espaces ruraux au régime forestier, dans la mesure où les forêts y sont réputées occuper l'ensemble des espaces ruraux non affectés aux activités agro-pastorales ou d'habitation. La spécificité du régime forestier s'affirme donc, au double plan matériel et juridique, par son caractère résiduel vis-à-vis des normes constitutives du régime domanial et foncier, que l'on qualifiera par opposition de droit commun.

b) *Les carences juridiques*

i) Ce n'est pas dire que la législation forestière en vigueur répond de manière satisfaisante à ce que l'on pourrait attendre, dans la double démarche protectrice et gestionnaire sur laquelle on reviendra plus loin, de ses rapports avec le régime applicable aux activités à caractère agro-pastoral, ou aux espaces du territoire national qui y sont consacrés.

Sur ce point particulier, c'est à dire quant à la coordination et à l'harmonisation des textes respectifs, on ne peut que constater une regrettable carence législative quant à la vocation et à l'aptitude du régime foncier, en général, à servir de support et de vecteur à la détermination et à la mise en œuvre du régime forestier, à plus forte raison à une valorisation optimale de ses composantes socio-économiques. Mais, de manière générale, on peut souligner et déplorer que les concepts auxquels renvoie le dispositif normatif s'avèrent souvent beaucoup trop imprécis, comme il en va, entre autres, de celui de *domaine forestier*, rapporté aux dispositions de la plupart des codes forestiers (pour ne pas revenir sur celui de *droit coutumier*, bien plus regrettablement équivoque encore).

Le rapport *malgache* souligne fort à propos sur ce point qu'un plan de développement économique ne saurait faire abstraction du principe de l'utilisation rationnelle des terres suivant leur destination ou leur affectation. En ce sens, il s'avère essentiel, comme cela a été le cas avec l'ordonnance du 1^{er} octobre 1962, de définir *a priori* les surfaces forestières et de protection qu'il importe de maintenir à l'abri de toute action de mise en valeur agricole ou pastorale, dans le but d'assurer un taux de boisement utile à la conservation des équilibres physiques et biologiques. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi dans d'autres Etats, alors même que la méconnaissance ou la rupture de l'équilibre agro-sylvo-pastoral peut engendrer des conséquences néfastes pour le développement cohérent et harmonieux de l'ensemble du pays.

Au *Togo*, les populations rurales ne se sont pas empressées de régulariser leur situation vis-à-vis du régime de propriété déterminé par la loi de 1974. A l'égard des forêts, elles continuent notamment à exercer la plénitude de leurs droits issus de la propriété coutumière, avec pour seule limite le respect des règles d'exploitation forestière, c'est-à-dire, on l'a déjà évoqué, leur compatibilité avec la destination spécifique qu'a entendu leur donner l'Etat. La faiblesse de cette construction tient cependant à ce qu'elle repose sur le postulat d'actions et de comportements qu'une vision empirique des réalités sur le terrain risque de rendre pour le moins aléatoires.

Le nouveau code rural *nigérien* vise quant à lui à intégrer la législation forestière dans une approche globale du statut des espaces fonciers, par la consécration de la domanialité de la majorité des forêts, à l'exception de celles qui continuent à relever de la jouissance des droits d'usage des collec-

tivités coutumières. Il n'appréhende toutefois pas en tant que telles, sur un plan statutaire et afin d'en aménager la complémentarité opérationnelle, les relations entre activités forestières, d'une part, et agro-pastorales, de l'autre. Il se borne en effet à déterminer de manière résiduelle, c'est-à-dire en termes de non interdiction, les droits d'usage dont l'exercice peut subsister dans les forêts à statut spécial, en l'occurrence les forêts classées.

La législation et la réglementation *sénégalaises* résultent, en matière forestière, de divers textes, plus ou moins récemment refondus. Le Code Forestier comporte une partie législative (loi du 9 février 1965, successivement abrogée et refondue par les lois des 18 juillet 1974 et 4 février 1993), et une partie réglementaire (décret du 10 février 1965, toujours en vigueur, mais dont l'abrogation serait « imminente »), outre les dispositions normatives spécifiques applicables dans les domaines de la chasse et de la pêche. Le rapporteur national n'y a pour sa part pas relevé de dispositions particulièrement notables quant à la question qui retient ici l'attention. La composition du domaine national, quant aux zones classées, intègre des terroirs et des zones de nature très diverse, en particulier quant aux zones à vocation forestière et aux zones de protection.

Il est en outre précisé que des parcelles peuvent être soustraites du domaine forestier (par déclassement) en vue de la réalisation de plans de développement et de programmes d'aménagement du territoire. Les principaux rapports des forêts avec l'agriculture et le pastoralisme reposent surtout, outre les interdictions de défrichement formulées par la loi, sur la possibilité de passation de « contrats de culture » nominatifs, passés entre services forestiers et communautés rurales limitrophes, en vue de l'enrichissement ou du reboisement en essences de valeur.

ii) La situation en vigueur au *Burkina* est plus complexe, dans la mesure où il apparaît difficile d'opérer un tri véritablement cohérent et déterminant parmi l'ensemble des documents à caractère juridique intéressant directement ou indirectement le secteur forestier (A. Tavares de Pinho). Ils combinent en effet des normes juridiques générales, d'un intérêt particulier pour le secteur, et des orientations de politique et de planification constitutives d'autant de principes directeurs déterminants. Les normes de base résultent des dispositions combinées de la Constitution du 2 juin 1991, et des textes relatifs à la Réforme Agraire et Foncière (R.A.F.), réactualisés la même année. S'y ajoute un ensemble de programmes spécifiques, parmi lesquels on mentionnera, dans le prolongement du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (P.A.S.A.), le Programme d'Action Forestier Tropical (P.A.F.T.), le Programme National de Gestion des Terroirs (P.N.G.T.), le Programme National de Foresterie Villageoise (P.N.F.V.), et le Programme National d'Aménagement des Forêts Naturelles (P.N.A.F.N.). L'articulation et la coordination n'en sont toutefois pas toujours claires ni évidentes.

L'essentiel de la législation forestière, proprement dite, résulte cependant de la législation en vigueur à la date de l'indépendance, dans sa lettre comme dans son inspiration. Mais ni les documents-cadre de nature générale, ni les documents à caractère réglementaire ou portant sur des dispositions ponctuelles, ne sont à même, dans leur contenu actuel, de réaliser l'insertion efficace de la législation forestière dans la problématique agro-foncière globale.

iii) Des illustrations aussi significatives peuvent être trouvées dans les législations des Etats d'Afrique Centrale, à l'endroit des forêts tropicales de la sous-région. Certains aspects – ceux qui sont en relation avec la conservation de l'écosystème – en ont notamment été analysés et mis en évidence dans le document de l'U.I.C.N. (cf. bibl.) déterminant, fin 1988, les principales articulations du futur Plan d'Action Régionale pour l'Afrique Centrale (P.A.R.A.C.), pour servir de base aux actions depuis lors diligentées et financées, dans chacun des sept Etats concernés, par l'ex-C.E.E. (F.E.D./Fonds Européen de Développement).

Les deux principales constatations à caractère général qu'il retient, d'une part, mettent en évidence le fait que le droit forestier, par l'importance des intérêts qu'il régit et par la technicité de la matière qu'il appréhende, conserve une spécificité qui le distingue des autres composantes du régime foncier ou des aspects particuliers du droit des ressources naturelles de flore et de faune ; d'autre part, font apparaître, à travers l'inventaire des législations en vigueur, l'importance des vides juridiques qu'elles recèlent.

*

* *

L'examen sommaire et partiel des législations foncières auquel on vient de procéder montre qu'elles ne sauraient être figées ; le contexte actuel s'inscrit dans la dynamique de leur refonte plus ou moins rapide et profonde. On verra ci-après qu'une constatation comparable peut être faite, *mutatis mutandis*, à propos des législations forestières. Les transformations récentes ou en cours, qu'il s'agisse d'actualisation, d'adaptation ou de reconstruction fondamentale, tendent à apporter, à travers chaque génération législative, « à partir du vieux domaine protégé dont l'existence remonte au début du XX^e siècle, aux origines du droit forestier africain » (*ibid.*), leur lot d'innovations fondées sur la nécessaire adaptation aux exigences du contexte local, relativisées à partir de références spécifiques de temps et de lieu.

Le document précité conclut, au vu de l'impact desdites législations, à leur inefficacité générale en rapport avec le recul général des forêts, l'amoin-drissement de la faune et la montée des problèmes écologiques, en se demandant s'il faut y voir « l'échec du droit ».

C'est la question à laquelle on tentera de répondre ci-après, à partir des éléments des statuts fonciers, en prenant en compte les données et les conclusions de l'analyse de la problématique juridique de la gestion des milieux forestiers.

II. – LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE DE LA GESTION DES MILIEUX FORESTIERS

Face à la dégradation constante des milieux forestiers, due à leur exploitation anarchique et extensive, l'État s'est le plus souvent avéré impuissant à imposer le respect de ses prérogatives et des exigences d'intérêt public collectif, du fait d'une législation souvent insuffisante et inadaptée. Depuis peu, sous la pression de divers acteurs et/ou décideurs, économistes et sociologues aussi bien que biologistes et écologistes, et en raison des conséquences matérielles et financières de la crise qui perdure, la prise de conscience de l'importance de la sauvegarde et de l'utilisation rationnelle des milieux forestiers pour le devenir de la nation toute entière s'est progressivement imposée.

Dès lors, les mentalités comme les attitudes pouvaient difficilement ne pas évoluer, dans les sphères du pouvoir comme au sein des simples usagers de la forêt, résidents et riverains aussi bien qu'intervenants et opérateurs extérieurs. Les récentes prises de position en ce sens des instances internationales autorisées, fondées sur un quasi consensus de la communauté des nations, lors de la Conférence de Rio (Déclaration des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement ; Convention sur la Biodiversité ; Principes relatifs aux Forêts – juin 1992) en particulier, ont parallèlement accrédité et renforcé l'urgence d'un processus réformiste aujourd'hui considéré à la fois comme vital et inéluctable pour le développement durable des pays en cause, fondé sur l'indispensable sauvegarde des écosystèmes forestiers accompagnée de l'exploitation reproductible de leurs ressources naturelles du milieu.

La double démarche protectrice et gestionnaire s'impose aujourd'hui comme se situant au cœur du processus réformiste entamé, dans le cadre d'une réflexion globale sur le statut du foncier en général, et sur le cadre comme les paramètres normatifs et institutionnels d'une conservation et d'une utilisation rationnelles des milieux forestiers en particulier. La *conservation des espaces* et la *mise en valeur des ressources* constituent à cet égard des thèmes récurrents, autour desquels doit s'articuler la réflexion du juriste. On s'essaiera à en esquisser, dans cet esprit, la prospective et les principales orientations, en liaison avec les autres questions, par définition connexes, abordées au cours du présent colloque, et dans leur prolongement.

A. – *La protection des espaces forestiers*

La *protection rationnelle* et productive des forêts s'articule autour du double volet d'une problématique et d'une prospective qui s'appuient sur le caractère complémentaire du couple conservation/développement durable. Il s'agit toutefois, pour le juriste, dans le cadre des options et des orientations arrêtées *a priori* par le politique, de déterminer les conditions et les bases formelles de leur réalisation et de leur mise en œuvre. La spécificité des milieux forestiers, dont il importe que certains d'entre eux soient appréhendés en tant qu'aires protégées ou à protéger, appelle un dispositif juridique qui, jusqu'à présent, a été impuissant à prévenir de trop nombreux dysfonctionnements.

Les objectifs liés à la définition et à l'accomplissement d'une politique de *développement durable*, au service de la collectivité nationale, postulent pour leur part que soient déterminés un certain nombre d'orientations et de principes destinés à fournir la trame de toutes décisions et actions constructives et réalistes en ce domaine. Les conditions et les implications normatives en seront déterminantes quant aux buts sous-jacents aux interventions croisées, connexes et nécessairement complémentaires des différents acteurs et partenaires publics et privés de l'environnement forestier.

1. *La problématique de la conservation*

a) *Les milieux forestiers comme aires protégées*

i) La *nature* et la *structure* des milieux considérés ne sont pas indifférentes à la détermination naturelle ou volontaire de leur affectation et de l'usage correspondant. Elles reposent conjointement sur des paramètres physiques, biologiques et juridiques.

Physiquement, le milieu forestier n'apparaît pas homogène. Outre le fait qu'il existe différents types de formations forestières, les zones qui s'y rattachent sont plus ou moins largement boisées, composées d'essences donnant lieu à divers types d'exploitations. Le boisement peut-être naturel, ou dû à l'homme à travers des actions de reboisement, ou de boisement à des fins d'exploitation industrielle (hévée, eucalyptus, palmiers, bois d'œuvre, etc). Les aires reboisées ne se situent pas dans le même cadre que les zones déboisées. De la même façon, les massifs forestiers n'appellent pas les mêmes interventions ou ne suscitent pas les mêmes préoccupations que les forêts denses, ou à l'inverse les bandes forestières discontinues et dégradées contiguës des zones de défrichement à vocation agro-pastorale. La gradation ou la différenciation physique peut alors engendrer des distinctions correspondantes dans la détermination du ou des régime(s) juridique(s) qui leur sont rendus applicables.

Le facteur biologique renvoie à l'identification des éléments constitutifs des forêts et de l'environnement vivant qui y est étroitement associé. Pour le droit, sont en cause les ressources naturelles de flore et de faune dont la forêt constitue le biotope ou l'habitat naturel. Leur diversification, dans l'approche juridique qui peut en être retenue, devrait logiquement entraîner autant d'implications correspondantes, à travers la détermination de régimes spécifiques d'exploitation et de mise en valeur.

Quant au statut administratif des espaces forestiers, enfin, pour autant que l'on envisage ceux qui relèvent du régime de la domanialité (les plus nombreux), et non de l'appropriation privative, les forêts considérées sont réputées entrer dans la mouvance ou relever de la maîtrise, voire de la propriété (dite « administrative »), de l'Etat, des collectivités locales, ou même des communautés villageoises. La mesure et la réalité de la décentralisation sont ici en relation directe avec le régime de détention et d'utilisation des espaces forestiers, notamment, comme on le verra plus loin, à travers la problématique de la gestion participative des ressources naturelles. Cette dernière postule des délégations de compétences, assorties de formes de tutelle *ad hoc*, qui ne peuvent revêtir de portée concrète en dehors de l'indispensable support juridique de structures de décision et d'action réellement décentralisées. Celles-ci ne peuvent à l'évidence l'être que par une remise en cause variable mais effective des cadres et des modalités traditionnels de mise en œuvre des prérogatives centralisatrices et monopolistiques de la puissance publique, tels qu'ils s'expriment à travers le statut constitutionnel et administratif de l'Etat.

ii) La *destination* et l'*utilisation* des forêts met conjointement en cause leur affectation, leur attribution et leur usage. Sont en cause ici les multiples aspects de leur « gestion », dans l'acception la plus large, c'est-à-dire en ce qu'elle en appréhende et englobe en particulier à la fois la conservation, l'aménagement, l'exploitation, et la reconstitution. Le sont parallèlement les différents types d'usage qui s'y développent : cultures vivrières ou maraîchères, plantations arboricoles, pâturage, parcours, chasse, cueillette, défri-chage, etc.

Le besoin différentiel de terres, à proximité des zones à forte concentration humaine, pour des raisons de démographie ou de migration, explique également l'attitude de l'homme envers la forêt, qu'il s'agisse de mettre en culture des terres arables plus ou moins anarchiquement conquises sur sa superficie, ou d'exploiter directement des parcelles anciennement aménagées en son sein.

En découlent directement les différents régimes de détention ainsi que les conditions de leur affectation, qui se doit de reposer, comme on l'envisagera ci-après, sur un système suffisamment rationnel et efficient d'évaluation et de classification, à partir de la détermination et de la prise en compte de leur composition physique et de leur vocation économique. Cette dernière

peut pour sa part soit procéder naturellement de ladite composition, soit faire l'objet d'une détermination spécifique, par une procédure à caractère unilatéral ou fondée sur la concertation des différents intéressés. Le législateur est souvent conduit à ce titre à tirer les conséquences normatives de la destination qu'entend *a priori* leur donner l'Etat, en fonction de considérations de politique économique qui procèdent généralement de ses seules prérogatives régaliennes.

b) *L'état du droit*

i) Le *contenu* de la législation et de la réglementation forestières doit être distingué de la valeur qu'on peut leur reconnaître, appréciée à l'aune de leurs effets et de leur portée réelle au vu de l'effectivité de la mise en œuvre du dispositif juridique, institutionnel aussi bien que normatif, qu'ils sous-tendent. L'état du droit positif appelle à cet égard un regard critique, dont tout tend à montrer qu'il doit nécessairement susciter à terme une démarche de type réformiste. On peut par ailleurs se demander si, souvent, l'application du droit n'est pas en réalité en cause, plus que sa substance. Et si, dans l'affirmative, c'est ou non la conception retenue par le législateur qui est contestable ; ou bien dans quelle mesure le souhaitable a-t-il été corrigé par la pondération du possible (Doc. U.I.C.N., précité).

Quelques exemples plus précisément situés permettront de conforter ces opinions, et d'en accréditer les implications supposées.

– Sous l'angle *normatif*, la constitution d'un domaine forestier permanent a de tout temps constitué l'un des objectifs importants de la politique économique de nombreux Etats de la zone tropico-équatoriale, afin d'obtenir un taux suffisant de couverture du territoire national. Souvent, cependant, comme au *Cameroun*, les résultats sont restés très en deçà de cet objectif, illustrant surtout une stagnation des procédures de classement assortie d'une régression des superficies classées.

La plupart du temps, on ne dispose par ailleurs que rarement d'informations fiables, c'est-à-dire précises et abondantes, permettant d'apprécier utilement la superficie réelle, voire, paradoxalement, le statut de la forêt, en raison de la confusion juridique souvent constatée en ce domaine (existence, publication, actualisation, corrélation et effectivité des textes ; délimitation et classification des zones ; identification et qualification des aires protégées ; détermination des autorités et des compétences ; répartition des droits et identification des titres ; fixation des modalités d'aménagement et d'utilisation ; conditions et régime d'exploitation ; etc). De même, l'aménagement des forêts est demeuré embryonnaire, en raison de l'absence d'effet de tout plan de gestion des forêts domaniales, nonobstant l'obligation légale, ainsi que de tout plan d'utilisation du territoire national à des fins aussi bien agricoles et pastorales que forestières.

Au *Mali*, le droit des forêts, fixé pour l'essentiel par le code forestier, s'avère fondamentalement protectionniste, et consacre une forte concentration des pouvoirs au niveau étatique, doublée d'une absence de participation réelle des populations à la gestion des ressources forestières. De la même façon, l'attention est également attirée sur le manque de coordination des différents services et ministères en charge de la gestion des espaces et des ressources naturels.

La domanialité de principe des forêts les intègre soit dans le domaine forestier de l'Etat, soit dans celui des collectivités et des particuliers. Le premier reprend la distinction, au demeurant assez générale, entre forêts classées et forêts protégées, sur la base de procédures particulières ; les seconds regroupent surtout les périmètres reboisés par les unes et les autres, de même que les bois sacrés et autres lieux protégés en raison de leur fonction socio-religieuse. Toutefois, il pourrait s'avérer opportun, comme d'ailleurs dans la plupart des autres Etats, de procéder au déclassement des forêts domaniales ne présentant pas ou plus un grand intérêt d'un point de vue écologique.

L'exploitation des essences fait quant à elle l'objet d'un contrôle étroit, qui s'exerce conjointement à travers les droits d'usage, les permis de coupe, la protection de certaines essences, et la circulation des produits. Elle est également soumise à un certain nombre de mesures incitatives et fiscales. Les populations, pour leur part, ne se voient reconnaître que des droits limités, en matière de défrichage, d'exploitation et de reboisement.

Les définitions des forêts que l'on rencontre par ailleurs dans les différentes législations sont en réalité assez proches. Il n'est pas indispensable de les reprendre dans le détail, car il s'agit, dans leur lettre, d'un élément moins déterminant que la détermination du statut juridique (foncier en particulier) de leurs principales composantes. Les classifications retenues sur ce dernier point sont également relativement proches. Au *Niger*, la législation distingue aussi forêts domaniales et forêts privées ; les premières sont celles du domaine public et du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales, et font l'objet d'un classement interdisant leur aliénation. Le domaine comprend de même les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation, et sur lesquelles ne s'exercent pas de droits coutumiers.

Au *Togo*, la classification domaniale tripartite précédemment évoquée, qui intéresse l'ensemble des terres constituant le territoire national, recoupe celle des zones forestières, et détermine par là les modalités de leur exploitation. La composante déterminante est en l'occurrence celle qui a trait au domaine foncier national, la seule à avoir un impact réel sur le régime forestier parce que quantitativement la plus importante. La superposition des législations foncière et forestière ne remet pas en cause le fait que la gestion

en soit confiée à l'Etat. Le classement des forêts a à cet égard pour objet de les soustraire à l'exercice de certains droits.

Au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, on rencontre des dispositions assez proches, dans la définition du domaine forestier, comme en matière de classement et de déclassement des forêts. Dans la premier cas, on sait que la conception extensive de la forêt qui y est retenue conduit à soumettre la majorité des espaces ruraux au régime forestier. Celui-ci ne s'applique toutefois qu'aux seules forêts publiques, qui ont un statut domanial, et reposent sur la distinction entre forêts classées et protégées, les secondes étant appréhendées de manière seulement résiduelle. Les forêts privées, elles, très peu nombreuses, échappent à la législation forestière, au profit de l'application de la seule législation foncière. Dans le second Etat, le domaine forestier de l'Etat et celui des particuliers comprend conjointement des forêts classées, des forêts protégées, des périmètres de protection et des périmètres de reboisement. Le premier se subdivise lui-même en domaine permanent et en domaine rural, qui recourent en partie la classification susvisée.

Si l'on définit le classement, avec H. Ouedraogo (*ibid.*), comme ayant pour objet de placer un espace forestier sous un régime spécial de protection limitatif des droits d'utilisation, on comprend à la fois l'importance qui s'y attache pour la gestion des forêts, ainsi que la nature à la fois complexe et rigoureuse de la procédure qui y est applicable. Son caractère trop technique peut cependant constituer un obstacle à une mise en œuvre véritablement participative. Dans cette perspective, un double souci de démocratisation et de publicité semble devoir s'imposer à terme dans les deux Etats.

Au *Sénégal*, on sait que la référence au domaine national est prépondérante, et que le domaine forestier y occupe une place particulière, de par les dispositions croisées du code forestier (cf. *supra*), qui a pris en la matière le relais des textes juridiques protecteurs de la forêt issus de la période coloniale. Les composantes du domaine forestier résident en l'occurrence dans les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales, et les parcs nationaux.

Ce domaine est en principe partie intégrante du domaine national, et peut être agrandi ou réduit par classement ou déclassement, qui va avoir pour conséquence d'en modifier le statut (notamment quant aux possibilités d'appropriation privative dont il peut alors faire l'objet). Sa protection vis-à-vis des occupants riverains va essentiellement reposer, on l'a dit, sur les contrats de culture susvisés (cf. *supra*, I/B), qui imposent un certain nombre d'obligations de faire ou de ne pas faire aux bénéficiaires, sous peine de nullité dudit contrat (en particulier quant à la réglementation rigoureuse du parcours du bétail, pour assurer la protection du couvert végétal).

On peut brièvement évoquer, enfin, le cas de la *Guinée Equatoriale*, en contre-point des précédentes remarques, bien que le schéma retenu, d'inspiration en partie différente, s'en rapproche également assez largement. La loi

forestière du 4 avril 1991 établit une classification des ressources et des produits forestiers fondée sur la distinction entre domaines respectifs de production, d'une part, de conservation ou protection, de l'autre. Le premier comprend les parcelles forestières, les bois des communautés rurales, les forêts nationales, et les concessions forestières ; le second réunit les parcs nationaux, les réserves scientifiques et les forêts de protection.

– L'approche *institutionnelle* conduit quant à elle à des remarques comparables dans leur esprit. Elles reposent souvent sur la constatation de la fragilité du secteur forestier sur ce point. Malgré la mise en place de structures ministérielles *ad hoc*, et quels qu'en soient le découpage et le rattachement, l'administration forestière apparaît, comme au *Cameroun*, particulièrement fragile faute de moyens d'action ainsi qu'en raison de sa relative marginalisation. Sont en cause à la fois son rôle et son action, qui restent mal compris et peu considérés, car la forêt et le secteur forestier n'ont jusqu'alors pas fait partie des priorités dans le cadre de la politique nationale de développement. Ceci obère négativement leur importance réelle, qui se situe bien en-deçà de leur potentialité, leur intervention se ramenant à un ensemble d'objectifs et d'actions dispersés et dépourvus de coordination (C.M. BOMBA, rapp. nat.), sans véritable rigueur ni cohérence, au détriment de l'effectivité de leur capacité opérationnelle.

Il serait fastidieux et superflu de retracer l'organigramme des administrations appelées à connaître du secteur forestier dans chacun des Etats envisagés ici. Les options, les orientations et, partant, les enseignements qui peuvent en être tirés, sont en l'espèce plus déterminants que l'articulation technique particulière des services. On notera cependant que, dans certains Etats, le schéma institutionnel fait parfois place à l'intervention parallèle ou complémentaire d'« institutions » de gestion coutumière, à côté des institutions de gestion moderne, qui sont, elles, calquées sur l'organisation administrative générale de l'Etat. Les services des Eaux et Forêts n'en ont pas alors le monopole, bien qu'ils conservent la haute main sur le secteur. Il apparaît toutefois assez difficile de dresser le profil des premières, qui sont souvent informelles, empiriques et évolutives.

Au *Mali*, par exemple, un certain nombre de règles locales coutumières de gestion des ressources forestières des terroirs, fondées sur la complémentarité des activités agro-sylvo-pastorales, viennent s'ajouter aux conséquences qui s'attachent au principe de sacralité des formations végétales, déjà évoqué. L'articulation en est pour cette raison relativement complexe. Pour ce qui est parallèlement des institutions modernes, elles se caractériseraient par le caractère « outrancièrement répressif » de leur gestion, assortie d'instruments d'aménagement et de protection à la capacité opérationnelle limitée et dépourvus de coordination véritable, cantonnés à un faisceau d'actions spécifiques placées sous la supervision des Eaux et Forêts (T. SANOGO, rapp. nat.).

On notera également que la problématique institutionnelle de la protection et de la conservation des espaces forestiers tend à recouper celle de la gestion de l'environnement, que l'on sera conduit à envisager un peu plus loin. Le statut organique de ce dernier secteur reste en effet souvent ambigu et fluctuant, en raison du souci soit de le voir rattaché à l'administration des Eaux et Forêts, soit de le lier ou de l'intégrer à un autre département, ou même d'en faire un département autonome à part entière. Dans le second cas, les conflits de compétences et d'autorité sont quasi inévitables avec le premier nommé.

Il est toutefois possible de rechercher une indispensable cohérence conceptuelle et opérationnelle dans le cadre de structures *sui generis* suscitées par la mise en œuvre de plans nationaux intégrés de gestion de l'environnement. Ceux-ci tendent en effet actuellement, avec des dénominations et des portées diverses, à se multiplier, sous l'impulsion et l'égide du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement et le Développement/P.N.U.E.D. (P.N.A.E. au Congo, par exemple, proposant la création d'une Agence Nationale de Gestion de l'Environnement, en liaison avec un Secrétariat Général du PNAE et une Direction Générale de l'Environnement, au sein d'un Ministère délégué *ad hoc* ; celui-ci releverait directement de la Primature, en demeurant distinct du département en charge des Eaux et Forêts, rattaché quant à lui au secteur de l'agriculture et de la production animale).

L'intégration des secteurs agricole et forestier est la solution que l'on rencontre le plus souvent, lorsque le second n'est pas confié à un ministère particulier. C'est le cas dans bon nombre d'Etats, outre le Mali et le Congo, comme le *Burkina*, la *Côte d'Ivoire*, ou même la *Guinée Equatoriale*, entre autres. Pour cette dernière, le ministère en charge de l'agriculture et de la foresterie supervise l'ensemble du secteur agricole, y compris la gestion, la protection, la conservation, le développement et le contrôle de l'utilisation rationnelle des sols et des ressources naturelles renouvelables, englobant notamment les forêts ainsi que la biodiversité dans les aires protégées.

ii) La *valeur* de tels dispositifs normatifs et institutionnels reste à apprécier, quant aux objectifs poursuivis et à la portée qui en est concrètement attendue. Sans verser dans la critique systématique, on est conduit à relever, avec la plupart des rapporteurs nationaux, qu'ils recèlent bon nombre de dispositions inadéquates ou demeurées inappliquées, ainsi que, surtout, des lacunes, sources d'autant de dysfonctionnements. On se contentera de mettre brièvement en évidence les principales ou les plus significatives d'entre elles.

— L'auteur du rapport sur le *Cameroun* note sans équivoque en ce sens que la législation et l'administration forestières y ont du mal à circonscrire l'exploitation intense et « à la limite de l'aveugle » dont la forêt fait l'objet, en raison de la multiplication des incursions illégales destructrices. Le repli amorcé par la législation forestière en 1981 expliquerait en partie l'ineffecti-

vité actuelle du régime forestier, l'évolution régressive de la réglementation qui en est résultée compromettant les efforts en faveur de la conservation et de l'exploitation durable de la forêt. La situation des forêts domaniales n'est pas plus satisfaisante, alors même que certaines réserves forestières antérieurement classées ont à peu près disparu du fait de l'extension des zones urbaines. On constate également une stagnation des procédures de classement, en même temps qu'une régression significative des superficies classées.

Le panorama n'est guère plus encourageant au *Mali*, où la minimisation des droits des populations par une politique et une administration excessivement dirigistes et contraignantes, comme dans nombre d'autres Etats, a surtout engendré des effets négatifs sur la conservation des écosystèmes naturels boisés. Le caractère très strict des réglementations relatives aux droits des populations en matière de reboisement, d'exploitation et de défrichage serait ainsi de nature à accentuer la difficulté d'une gestion rationnelle et efficace des ressources en cause.

Au *Burkina*, l'incertitude du droit en vigueur, en matière forestière notamment, procède de plusieurs insuffisances formelles (C. du Saussay). Elles résident respectivement dans le défaut de publication systématique des textes juridiques, dans la pratique des abrogations implicites, et dans la méconnaissance de la hiérarchie des normes. Si l'on considère parallèlement les rapports qui s'établissent entre les textes les plus récents sur la forêt (mais aussi la faune et la chasse) et la réorganisation agraire et foncière intervenue en 1991, on est conduit à s'interroger à la fois sur l'inadaptation actuelle du droit des forêts, et sur l'insuffisance du statut organique des villages (dont il sera question plus loin) comme support de la politique étatique en ce domaine. Le droit des forêts n'est certes pas véritablement en total déphasage par rapport aux réalités concrètes du terrain. Il ne reflète néanmoins pour autant que très imparfaitement la situation actuelle du pays, en raison de la pérennisation d'une assez large reproduction du modèle normatif hérité de la période coloniale, en matière de politique forestière aussi bien que de classement ou de protection. Des remarques similaires pourraient être valablement formulées pour la plupart des autres Etats de la sous-région, ainsi que de l'ensemble africain envisagé ici.

— Lacunes, donc, inadaptation, incertitudes, mais aussi, par voie de conséquence, inévitables *dysfonctionnements*, qui y sont directement liés et dont on vient d'esquisser les manifestations et les implications. On a ainsi vu à plusieurs reprises que l'un des points faibles du système étatique actuel de gestion des espaces forestiers réside dans les multiples problèmes agro-fonciers qui entrent en contradiction avec la protection des ressources forestières, par défaut de concertation et de coordination notamment, à l'origine d'autant de conflits portant sur l'occupation de l'espace en fonction des différentes activités. Lorsque, comme au *Mali*, il n'existe pas de véritable

réglementation du pastoralisme, le caractère itinérant des activités agricoles entraîne une dégradation constante des écosystèmes exploités ou de proximité, forestiers en particulier.

Il est incontestable que « la question foncière apparaît comme un défi majeur que devront relever les pouvoirs publics » (D.E. Adouki), engendrant une problématique permanente et donnant lieu à des solutions ambivalentes sinon ambiguës (cf. *supra*). La remarque revêt un relief particulier si on l'applique au secteur forestier, qui pêche souvent par imprécision et par défaut. A Madagascar même, qui figure pourtant parmi les pays les plus riches du monde en matière de biodiversité en raison de la variété de ses écosystèmes, la dégradation des sols et des couverts s'avère « effarante » (H. FINOANA, rapp. nat.), du fait notamment des cultures itinérantes. La législation actuelle n'y est pas en mesure de faire échec aux conséquences désastreuses cumulées de la pauvreté, de l'explosion démographique, et de la marginalisation des groupements de populations en régions forestières.

Comme nous avons pu le montrer précédemment dans un exemple aujourd'hui confirmé par la plupart des rapports nationaux (J.M. BRETON, *loc. cit.* in biblio., R.J.E., 1994), la situation constatée dans la majorité des Etats est donc révélatrice d'une inadaptation chronique à la satisfaction des nouvelles exigences de la protection et de la gestion des forêts, à travers celles, plus larges, de l'environnement, plus qu'elle ne met radicalement en cause la conception *a priori* de la finalité et de la méthodologie des interventions de la puissance publique (sauf à en dénoncer parfois des bases idéologiques trop radicalement interventionnistes). Les activités spécifiques d'auto-subsistance traduisent à cet égard l'irrédentisme des comportements traditionnels, et leur résistance persistante à la pénétration du droit moderne, c'est-à-dire à toute tentative externe et imposée de régulation et de contrôle de ces activités.

L'Etat n'est en effet bien souvent en mesure d'assurer en pratique ni le respect des normes forestières ni celui de celles de ses actions qui s'y appuient, surtout dans les zones les plus éloignées, à infrastructure discontinue ou d'accès difficile. La pénurie des moyens disponibles ou mis en œuvre pénalise conjointement la continuité et donc l'efficacité de son action. Quant à l'exploitation industrielle, elle s'est développée anarchiquement sur la base d'une réglementation et d'une fiscalité plus favorables aux intérêts conjoints de l'Etat et des opérateurs privés qu'à une protection et à une gestion rationnelles des espaces et des essences.

Les institutions se caractérisent quant à elles par leur manque d'efficacité, faute de pouvoir apporter des solutions satisfaisantes à la problématique conflictuelle de la préservation des ressources naturelles des écosystèmes forestiers. Les critiques portent sur l'absence de détermination rigoureuse des responsabilités, le défaut de coordination et de cohérence des interventions, la structuration imparfaite et l'insuffisance des capacités opération-

nelles, l'ineffectivité de la décentralisation de la gestion, l'inadaptation des procédures de conception, d'orientation et de décision, la fiabilité limitée des mécanismes de contrôle et de suivi.

L'absence de rigueur, de cohérence et d'uniformité du dispositif juridique de gestion des aires forestières protégées s'ajoute en outre aux lacunes des régimes qui en sont issus, souvent archaïques et sommaires. Les prolongements institutionnels s'en sont dans ce cas avérés insuffisants, et donc inadaptés aux exigences qui sont ici au cœur du débat. Toute forme de généralisation systématique serait certes excessive ; mais les grandes lignes des enseignements que l'on peut tirer des constatations ci-dessus ne s'en trouvent pas dévalorisées pour autant.

2. La perspective de développement durable

a) Les objectifs

i) Les *contraintes* et *buts* d'un développement à caractère durable fondé sur une exploitation rationnelle et reproductible des ressources naturelles du milieu forestier, résultent de la relation de type dialectique qui tend à s'instaurer entre celle-ci et celui-là. Elles postulent l'identification d'orientations fondamentales et la formulation de principes généraux qui constitueront les bases et la trame du dispositif législatif et réglementaire le mieux apte à y répondre. Il convient d'en mettre en évidence les principales articulations, avant de voir sommairement dans quelle mesure la réflexion amorcée à cet égard dans certains Etats, ou sous-tendant les législations les plus récentes, s'inscrit dans une telle problématique réformatrice et opérationnelle.

On peut penser qu'outre la nécessaire refonte de la majorité des codes forestiers, pour la plupart anciens et donc caducs ou obsolètes pour bon nombre de leurs dispositions, et l'adoption ou le toilettage de la législation environnementale, il convient de renforcer les assises formelles de la protection du capital forestier et de la préservation de l'écosystème. Une place importante doit être faite, dans cette perspective, aux techniques de décentralisation, plus que de déconcentration, en même temps qu'à des organismes gestionnaires semi-publics et/ou privés dotés d'une autonomie à la mesure du rôle qu'il apparaît judicieux ou nécessaire de leur impartir.

Sont à repenser des définitions et des classifications juridiques souvent disparates, peu rationnelles, imprécises, dépourvues d'homogénéité comme de rigueur, dont les insuffisances sont renforcées par un défaut chronique de coordination et d'harmonisation (s'agissant des aires forestières protégées, par exemple). Parallèlement – mais ceci relève plus de la gestion des ressources forestières que de leur seule conservation stricto sensu – l'accent devrait être opportunément placé sur l'implication plus directe et effective des populations locales dans la mise en valeur des ressources de leur environnement immédiat liées aux activités sylvicoles.

On peut également estimer pertinente une nécessaire décentralisation de l'ensemble des structures de protection de l'environnement (cf. *infra*), des aires forestières classées et/ou protégées en particulier, assortie du renforcement organique de leur capacité opérationnelle et de la rationalisation économique mais aussi biologique de leur gestion durable.

Les problèmes à envisager intéressent en réalité, en fonction de la structure de la couverture forestière de chaque Etat, non seulement les grands massifs forestiers, plus nombreux en forêt humide dense, mais aussi les zones peu boisées ou déboisées, que l'on rencontre plus fréquemment en milieux sahéliens. La question de la protection ou même de la restauration des forêts doit être abordée, à travers ces deux composantes, à la fois sur un plan quantitatif (maintien du couvert forestier), et sous un angle qualitatif (conservation de la biodiversité), par définition plus délicat à traiter. Il revient alors au législateur de mettre en place un dispositif apte à permettre la complémentarité de l'exploitation et de la régénération, tout en concevant des institutions de contrôle tendant à limiter l'amodiation des zones d'exploitation et en instaurant des catégories spécifiques de réserves forestières.

Il est tout aussi important de mettre l'accent sur la rénovation et l'adaptation de la législation forestière à l'endroit des zones déboisées, par exemple (Doc.I.U.C.N., précit.) en permettant juridiquement l'assimilation à la forêt des alignements d'espèces forestières, des bocages ou des micro-massifs. L'application de régimes juridiques différenciés aux diverses catégories de formations forestières n'en pourra pas moins continuer à être déterminée par le statut du sol, voire complétée s'il y a lieu par la référence aux potentialités d'exploitation. La garantie de la sécurité foncière reste à cet égard déterminante, afin de faire cesser les ambiguïtés de la propriété foncière, et de fournir une base solide et incontestée à une nécessaire politique d'incitation, plutôt que de dirigisme autoritaire, combinée à la conservation et à l'exploitation rentable et durable, dont on sait qu'elles sont loin de s'avérer antinomiques.

Le processus réformiste souhaitable suppose donc en résumé une triple démarche de vulgarisation, d'application et d'adaptation des textes, afin de permettre de réaliser à terme une refonte en profondeur de l'ensemble du dispositif normatif et institutionnel, en matière législative aussi bien que réglementaire. Il convient pour cela de partir de modèles et d'expériences prospectifs portant respectivement, mais de manière étroitement complémentaire, sur la gestion du foncier, la protection des écosystèmes, et l'agroforesterie (cf. P.A.F.T.).

ii) Un certain nombre d'*orientations* et de *principes directeurs* ont déjà été esquissés ou formalisés en ce sens. En *Guinée*, la F.A.O. a ainsi récemment été conduite à proposer une remise à jour du dispositif juridique en matière de réglementation forestière, dans le sens à la fois de l'application et de l'ac-

tualisation de celui-ci, dans des domaines aussi divers et complémentaires que ceux de la politique, des institutions, de la gestion et de la police, ainsi que du statut du domaine forestier (M.A. MEKOUAR, *doc. cit.*, in biblio.), à partir des recommandations d'un Atelier national de réflexion convoqué courant 1992. Celles-ci insistaient, entre autres, sur le renforcement de la responsabilisation des collectivités et des citoyens en matière de gestion des forêts (cf. *infra*, B), la mise en cohérence de la législation forestière avec les autres composantes du dispositif juridique national, la formation spécialisée d'agents destinés à donner un contenu effectif aux dispositions répressives de la législation foncière, la sauvegarde du patrimoine forestier et la garantie conjointe de l'accès à ses ressources, la réglementation de la récolte des produits utilisés en pharmacopée sur la base des droits d'usage traditionnels.

L'auteur du rapport susvisé insistait à juste titre sur l'importance du volet juridico-institutionnel dans une telle réforme, consistant dans « le renforcement des structures et des moyens de l'appareil administratif, en particulier la réorganisation du service forestier, la formation des agents et le recyclage des cadres, ainsi que l'élaboration d'une nouvelle législation forestière », tout en soulignant la nécessité d'édicter à cet effet des règles précises, en particulier dans les domaines de la protection, de l'exploitation, de la police et de la fiscalité forestières (M.A. MEKOUAR, *ibid.*). Ces propositions rejoignent, dans une certaine mesure, l'esprit, sinon la lettre, d'orientations générales applicables à un programme en faveur du secteur forestier, comme éléments d'une politique, d'une stratégie et d'un plan directeur *ad hoc*, ayant servi de base à une première réflexion en ce sens de la Banque Mondiale quelques années auparavant (cf. *Doc. cit.* in biblio.).

Les pays voisins de la sous-région ont retenu une démarche comparable, comme cela a été le cas pour le *Mali*. La « relecture » des textes forestiers a ainsi porté sur la définition légale de la forêt, la détermination de ses gestionnaires et des formes et modes de gestion correspondants, les éventuelles implications d'un démembrement du domaine forestier en raison de la mise en place de ces dernières, et, de façon plus générale, quant au régime juridique des forêts, sur l'affectation forestière des sols, sa mise en œuvre, et les garanties de pérennité qu'elle appelle, tant pour les forêts domaniales que pour celles des collectivités et des particuliers (C. du Saussay). L'objectif fondamental reste celui du maintien des couverts forestiers, propre à assurer conjointement les productions nécessaires à la satisfaction des besoins des populations, à la conservation des sols agricoles, et à la survie des espèces animales et végétales de l'écosystème forestier.

Si l'on se tourne vers le *Burkina*, on rappellera que les principes directeurs qui ont servi de base à la réorganisation agraire et foncière, en 1991 (R.A.F.), ont engendré un certain nombre de documents de planification (cf. *supra*), prolongeant ou concrétisant eux-mêmes des orientations politiques

précises : limitation de l'omniprésence des droits de la puissance publique, et renforcement corrélatif de l'étendue, de la nature et de la garantie des droits des collectivités et des particuliers ; réexamen indispensable de la législation applicable à la forêt et à la faune, à partir des stratégies conservatrices à mettre en œuvre et des pratiques nationales en matière de gestion, prioritairement fondées sur la décentralisation des actions ainsi que la responsabilisation des collectivités territoriales et des villages (A.Tavares de Pinho).

L'approche retenue en Afrique Centrale est similaire, et les exemples tout aussi significatifs. Au *Congo*, le P.A.F.T. précité préconisait principalement, en 1992, d'une part, le recentrage du secteur public et des interventions de l'Etat et de ses services sur des fonctions institutionnelles d'orientation, de gestion et de contrôle des politiques publiques ; d'autre part, le désengagement de l'Etat des activités de transformation et de commercialisation externe des ressources forestières (cf. *infra*, B), par le biais d'opérateurs industriels ; enfin, en même temps que l'amélioration et la gestion des ressources humaines, la responsabilisation et l'autonomie de gestion des activités de services d'intérêts collectifs, à des fins conservatoires notamment, susceptibles d'être confiées à des « agences » appelées à évoluer progressivement vers une assez large autonomie. C'est bien là l'orientation retenue, dans ses grandes lignes et dans son esprit, aussi bien, indirectement, dans la préparation des avant-projets de textes relatifs au régime domanial et à la législation agro-foncière (J.M. BRETON, *doc. F.A.O. cit.*, in biblio.), que, plus directement, pour ce qui est des institutions très récemment proposées dans le cadre du P.N.A.E. (G. TANGANIKI, *doc. P.N.A.E. cit.*, in biblio.).

La *Guinée Equatoriale* peut être considérée comme s'inscrivant dans un sens comparable, bien que se situant dans un environnement politique, sociologique, économique et culturel assez différent. Ceci montre bien la portée générale que revêtent les formules ou les solutions préconisées en matière forestière pour l'ensemble des zones et écosystèmes de la bande géographique tropico-équatoriale, quelles que soient les implications des spécificités locales. La croissance de la couverture boisée y est considérée comme essentielle, à travers la capacité reproductible de ses ressources. Elle est liée à la détermination de différents types et régimes de gestion conservatoire, en fonction de la valorisation des ressources et des priorités environnementales, sociales et économiques, en particulier quant à la définition, à l'évaluation et à la classification du domaine forestier national. Cette approche débouche sur l'identification d'objectifs stratégiques, immédiats ou complémentaires, dans les domaines respectifs de la planification et des techniques d'intervention, de la satisfaction des finalités socio-économiques, du développement du cadre institutionnel et des ressources humaines (N. EGLI, *doc. cit.*, in biblio.).

b) *Les implications juridiques*

Elles sont nombreuses et diverses, sur les plans *normatif* et *institutionnel*. Elles sont pour la plupart bien connues, ou s'imposent spontanément à l'observateur comme à l'analyste.

i) Outre ce qui a déjà été dit plus haut (a) des objectifs à atteindre, il s'agit surtout de pallier, dans un premier temps, les carences les plus flagrantes tenant à la détermination des responsabilités, au regroupement et à la coordination des interventions, à la structuration et au renforcement des capacités opérationnelles, à la décentralisation effective de la gestion, à l'adaptation des procédures de conception, d'orientation et de décision, à la fiabilisation des mécanismes de contrôle et de suivi, au renforcement des capacités de rigueur, de cohérence et d'efficacité des structures de gestion conservatoire.

Il peut être opportun de favoriser à cet effet la conception et la promotion d'actions-pilotes dans le cadre de stratégies d'intervention appropriées, fondées sur la restructuration des unités forestières et le développement des responsabilités des collectivités locales et des populations ; la rationalisation et la réarticulation des services de protection des ressources faunistiques et floristiques de biodiversité et le développement de leur capacité opérationnelle ; la mise en place d'organismes consultatifs, à caractère technique et financier, intervenant dans le processus de préparation et d'approbation des principales orientations et décisions ; l'instauration d'instances administratives et scientifiques en matière d'encadrement, de suivi et de contrôle de la protection de l'environnement forestier ; la détermination claire et cohérente du statut juridique et du régime de gestion des différentes catégories d'aires protégées et d'aires d'activités contrôlées ou orientées.

ii) Les modalités possibles de réalisation relevant de la technique juridique, en sont diverses, qu'elles procèdent d'une vision *réglementaire a priori*, et/ou *répressive a posteriori*.

– Elles portent, pour le premier volet, sur la classification, la détention et l'utilisation des sols, terrains, parcelles ou concessions sis en zones forestières ; pour le second, sur la nature, la constatation et la sanction des infractions dont la (ou les) réglementation(s) en cause peu(ven)t faire l'objet. A cet égard, la distinction fondamentale – apparemment très largement admise malgré des inflexions ponctuelles –, entre les forêts classées (et/ou protégées) et celles qui ne bénéficient pas d'un tel régime (publiques ou privées), paraît devoir rester déterminante, sauf (si et lorsqu'il y a lieu) à en déterminer ou à en préciser plus rigoureusement le contenu et la portée, ou même à l'affiner et à la diversifier.

Les textes ou projets de textes les plus récents s'orientent plus ou moins ouvertement, dans leur majorité, dans une telle direction. Jusqu'à une époque récente, en particulier, nombre d'entre eux étaient restés muets sur les

principales articulations normatives d'une véritable politique forestière nationale de conservation durable, ou s'étaient contentés d'en formuler le seul principe, à défaut de véritable plan d'aménagement forestier, dûment conçu et élaboré, sinon *a minima*. A *Madagascar*, le classement des terres en zones à vocation forestière, pastorale ou hydrologique, et ses modifications subséquentes, datent encore respectivement des années 1962 et 1974. Plus au Nord, au *Congo*, la politique de conservation des espaces forestiers doit surtout prendre en compte les effets destructeurs des activités agricoles, en l'absence d'une tradition pastorale tenant à une activité d'élevage encore peu importante. Elle reste toutefois à définir et à inscrire en termes rigoureux dans une rédaction refondue et actualisée du code forestier et de ses décrets d'application.

En Afrique de l'Ouest, les procédures de classement des différentes zones forestières, et le régime juridique y afférent, sont à l'inverse parfois déterminés dans des documents plus récents, et donc mieux adaptés au contexte actuel, comme il en va au *Niger* du code rural de 1993.

Au *Mali*, aux termes des textes de 1986, la protection des forêts repose sur un découpage tout à fait classique des composantes du domaine forestier de l'Etat, ainsi que de leurs procédures de classement. Les dispositions relatives aux espaces simplement protégés sont pour leur part plus embryonnaires, et exigent donc d'être dûment précisées et complétées. Il en va en partie de même, dans une certaine mesure, pour le domaine forestier des collectivités, des villageois et des particuliers. Sont principalement et conjointement en cause : l'affectation forestière des sols (détermination et pérennité des forêts domaniales) ; et la gestion conservatoire des forêts domaniales (détermination des différents gestionnaires – publics, semi-publics et privés – et règles de gestion).

Pourrait également y être accréditée l'idée de l'instauration de terres collectives, qui relèveraient alors de la gestion des communautés villageoises, pour autant qu'elles puissent juridiquement entrer dans leur domaine privé, pour autant qu'une capacité juridique à cet effet leur soit dûment reconnue. Elles ne seraient dès lors plus susceptibles d'aliénation.

En *Guinée*, enfin, les textes proposés, dans la version la plus récente des avant-projets, entendent clarifier un certain nombre de notions relatives au domaine forestier, s'agissant de la notion de terrain forestier, des modalités de classement et de déclassement des forêts, et de l'établissement du cadastre forestier ; et à la protection des forêts, quant aux activités minières ou de défrichement, ou vis à vis de la protection des espèces. Le volet plus strictement conservatoire place surtout l'accent sur les dispositions applicables en matière de feux de brousse et de reboisement.

– L'aspect répressif de la réglementation forestière devrait être pour sa part déterminant, si l'on considère que le degré de positivité des normes se mesure à l'effectivité et donc à la crédibilité de leur sanction. Outre le

contenu de celle-ci, ce qui est principalement en cause c'est son applicabilité, c'est-à-dire son degré d'application réelle, concrète, complète et durable. Dans l'économie du droit domanial classique – mais il est vrai que le régime forestier y déroge bien souvent *a priori* –, le régime de la police de la conservation des dépendances domaniales occupe pour cette raison une place essentielle. Il est donc logique qu'elle figure au centre des propositions réformatrices les plus récentes. Toujours en *Guinée*, les dispositions pénales, qu'elles se rapportent à la procédure de constatation des infractions, ou au régime des sanctions applicables aux délits forestiers, sont présentées comme devant être dûment actualisées et complétées. Cette préoccupation – sur laquelle il n'y a pas lieu de s'attarder tant elle suscite, en principe tout au moins, le consensus – a également constamment été présente dans la législation *burkinabé*, tel que ceci ressort des textes de 1935, 1985 et 1991, au prix toutefois, si l'on veut bien en croire l'analyste, « d'une fâcheuse incertitude sur la règle de droit applicable » (A. Tavares de Pinho).

B. – *La mise en valeur des ressources forestières*

L'utilisation rationnelle des espaces forestiers, à des fins traditionnelles ou mercantiles, ne doit pas être confondue avec leur protection, stricto sensu, même si elle n'est à l'évidence pas dépourvue de liens, souvent déterminants, avec celle-ci. Elle évoque un aspect particulier de la gestion élargie des forêts, principalement sous l'angle de l'exploitation des ressources naturelles de faune et de flore. Dans la mesure où ni l'objet ni l'étendue du présent rapport ne sont de nature à permettre d'en donner ici une vision exhaustive, on se bornera à mettre en évidence deux aspects essentiels, dans la perspective de la dynamique qu'a contribué en partie à définir, et surtout à accréditer et à accélérer, la Conférence de Rio.

Il s'agit, tout d'abord, de la *protection de l'environnement*, qui ne saurait se réduire à celle de la forêt, même si elle en est un volet non négligeable. Elle est en effet devenue un paramètre spécifique de la gestion et de l'exploitation des milieux forestiers, par les contraintes réductrices aussi bien qu'interventionnistes qu'elle leur impose. Il convient alors de savoir s'il s'agit bien là d'une préoccupation susceptible de s'imposer et d'être effectivement et efficacement prise en compte par la législation forestière ; et si notamment les textes aménagent ou sont portés à aménager les indispensables relations de coordination et de complémentarité qui s'imposent entre l'une et l'autre. Il importe également d'en déterminer alors les nécessaires implications normatives et institutionnelles.

Il s'agit, ensuite, du caractère nécessairement *renouvelable* (« soutenable ») d'une gestion mise au service d'un développement durable, parce que portant sur des ressources dont la législation doit précisément avoir pour but premier de permettre l'exploitation reproductible et donc en partie liée à la

capacité de conservation. Les constatations négatives opérées sur ce point, fondées sur une aggravation chronique et accélérée de la dégradation et de la destruction des milieux et donc des écosystèmes forestiers, placent plus que jamais au premier plan l'exigence d'un effort d'imagination et d'innovation dans la définition et la détermination des bases juridiques d'une nouvelle méthodologie gestionnaire. Tout porte à penser, politiquement, sociologiquement et économiquement, qu'elle devra fondamentalement être d'essence participative.

1. *La protection de l'environnement*

a) *La nécessaire prise en compte de l'environnement par la législation forestière*

L'instauration et le régime des *aires forestières protégées*, en même temps qu'ils répondent au souci d'assurer la conservation des ressources de biodiversité, visent directement ou indirectement à sauvegarder l'intégrité de l'environnement dans les zones correspondantes. Leur impact sur l'environnement peut être appréhendé dans une double acception, selon qu'on les envisage, « activement », comme des aires spécialement créées en vue d'y assurer la conservation de l'intégrité des composantes environnementales naturelles ; ou bien que l'on cherche à imposer « négativement » à leur gestion et à leur utilisation le respect des exigences résultant des législations et réglementations en matière d'environnement. Les *politiques gouvernementales* accordent une place plus ou moins importante à ces préoccupations, à l'endroit des secteurs sensibles en particulier.

i) Aucune réflexion d'ensemble sur le statut des espaces fonciers ni sur la vocation et les implications socio-économiques des milieux forestiers ne peut plus ignorer aujourd'hui les considérations relatives à la prise en compte et à la préservation des grands équilibres écologiques, au niveau du territoire national comme vis à vis de l'ensemble de la planète. Les recommandations exprimées en septembre 1991 par le Congrès Forestier Mondial vont très nettement en ce sens, en précisant notamment que « la conservation intégrale de certaines forêts en vue de protéger la biodiversité constitue un objectif particulier d'aménagement » (1).

La conservation et la gestion des aires forestières protégées appelle donc une refonte rapide et élargie de leurs bases juridiques. Sont en cause à cet

(1) « Le véritable défi consiste à concilier utilisation économique des ressources naturelles et protection de l'environnement par une démarche de développement intégrée et soutenue : la solution des problèmes forestiers appelle des efforts conjugués pour faire reculer la pauvreté, améliorer la productivité agricole, garantir la sécurité alimentaire, l'approvisionnement énergétique et promouvoir le développement ; pour que le concept même d'aménagement des forêts constitue un véritable outil de gestion et leur fonction économique, écologique, sociale et culturelle, élargissant ainsi la notion de rendement soutenu... » (*Ibid.*)

égard aussi bien le statut des zones d'intervention privilégiée que la situation des personnels de gestion. Pour sa part, la méthodologie nécessairement interventionniste de la puissance publique doit intégrer à la fois des composantes administratives, économiques, fiscales, pénales et sociales. Il lui revient en outre de privilégier l'action sur les secteurs sensibles, à travers la protection et la valorisation des ressources de faune et de flore, l'adaptation des conditions et du régime de l'exploitation forestière à la problématique environnementale, et, de manière générale, l'adoption d'une réglementation appropriée à l'ensemble des activités et usages dont les espaces forestiers sont l'objet ou le support (J.M. BRETON, R.J.E., *loc. cit.*, p. 9) (2).

C'est là une préoccupation qui apparaît, ou est plus ou moins nettement ou explicitement prise en compte, dans les législations actuelles, ou dans les divers projets en gestation, bien qu'un consensus semble devoir progressivement se dégager sur son caractère déterminant vis à vis des perspectives de développement durable. Ainsi, au *Cameroun*, parmi les nouvelles options en faveur du développement forestier, telles qu'elles résultent de la législation de janvier 1994, la protection de l'environnement paraît devoir occuper une place essentielle dans la politique nationale d'aménagement du territoire, au même titre que la conservation de l'équilibre des écosystèmes, par la création d'un domaine forestier permanent (notamment par celle de nouvelles forêts domaniales) doublé d'un réseau d'aires protégées de biodiversité. Outre la course contre la déforestation, les principales actions devront déboucher sur deux innovations, résidant dans l'élaboration d'une véritable politique de l'environnement, et dans l'instauration d'une obligation légale de réaliser des études d'impact sur l'environnement pour tout projet de développement de grande envergure.

Le souci est tout à fait comparable, en Afrique de l'Ouest, en *Côte d'Ivoire* comme au *Burkina*. On y retrouve, dans le premier cas, la gamme habituelle des parcs nationaux, réserves naturelles intégrales, réserves naturelles partielles, et réserves de faune, instituées par voie réglementaire, selon des modalités similaires à celles applicables au classement des forêts, qu'elles intègrent d'ailleurs bien souvent et qui de ce fait bénéficient alors du régime spécifique qui leur est alors applicable. Les activités d'exploitation y sont en particulier étroitement limitées et contrôlées. Dans le second, la loi prévoit que tout ou partie d'une zone forestière peut être classée comme parc

(2) « La problématique globale de l'agro-foresterie peut ainsi justifier le passage progressif de formes d'exploitation itinérantes, fondées sur le défrichage systématique et la déforestation anarchique, au profit du regroupement et du développement du type de cultures intensives mieux adaptés à la conservation des écosystèmes... Il convient toutefois de souligner (...) que les interventions projetées en vue de la valorisation rationnelle des ressources forestières et de la protection de l'environnement doivent aussi satisfaire, sous l'angle juridico-administratif, aux exigences d'harmonisation que postule (leur) articulation (...) avec (les) programmes qui, au niveau national ou régional, répondent à des fins connexes ou parallèles, à l'initiative de telle organisation ou institution internationale » (*loc. cit.*, R.J.E., 1994, p. 48)

national, réserve naturelle intégrale, zone cynégétique ou ranch, et soumise de ce fait à un régime particulier de protection et de gestion.

Une législation de cette nature peut avoir pour effet d'entraîner la suppression, ou dans une large mesure la limitation, des droits d'usage exercés par les populations locales, pour des raisons tenant à leur incompatibilité avec les exigences en cause, ou à leur dérive progressive vers l'anarchie. Il peut en résulter des conflits d'intérêts, auxquels l'imagination du juriste se doit d'apporter des réponses concrètes, par exemple par des compensations en nature, sous la forme de revenus alternatifs, qui pourraient provenir d'activités touristiques et commerciales liées à la mise en valeur des ressources faunistiques des différents milieux forestiers.

ii) L'élaboration des *politiques gouvernementales* envers les secteurs sensibles doit impérativement s'accompagner d'une détermination et surtout d'une maîtrise des outils de contrôle et de gestion indispensables à la garantie des choix qui y sont inhérents. Le dispositif juridique qu'ils postulent doit alors être fondé sur la volonté explicite, déterminée et partagée d'en assurer le respect, et de mettre en œuvre tous les moyens techniques, financiers et humains indispensables à cet effet, eu égard en particulier à la capacité opérationnelle des institutions, publiques en particulier, appelées à intervenir dans le secteur ou à en prendre en charge tel ou tel aspect. La gestion du patrimoine forestier, qu'il s'agisse de la définition de ses orientations ou des techniques de mise en œuvre sur le terrain, doit procéder d'une vision apte à assurer sa conservation et sa valorisation, en même temps que le maintien ou la rénovation des équilibres propres aux écosystèmes. Elle postule à terme la transformation progressive des divers inventaires et aménagements prospectifs, parfois dépourvus de cohérence, en véritables plans de gestion durable (P.A.F.T., *doc. cit.*).

Le contexte socio-politique ne saurait être indifférent à un tel processus réformiste. Il suppose d'abord une prise de conscience véritable et approfondie de ces problèmes par l'ensemble des populations qu'ils concernent, rurales en particulier, au même titre que les responsables politiques et administratifs à tous les niveaux. L'action d'information et de sensibilisation est alors déterminante, par médias ou équipes spécialisées interposés, eu égard aux intérêts et aux enjeux sous-jacents. La réforme du droit forestier va alors nécessairement de pair avec celle du statut des zones sensibles bénéficiant à cet effet d'une protection spécifique. La planification forestière constitue en ce sens une dimension importante du développement durable du secteur forestier, qu'il convient de ne pas ignorer. Cette approche ne s'est toutefois pas toujours concrétisée dans les faits.

Au *Burkina*, il a été suggéré que le cadre d'aménagement global de l'ensemble des ressources naturelles ne soit pas exclusif d'une planification sectorielle. A cet effet, à l'instar de ce que propose pertinemment A. Tavares de Pinho pour ce pays, on peut estimer qu'une loi sur les forêts devrait par-

tout prévoir l'institution d'une politique forestière, dont la définition incomberait au gouvernement, dans des conditions qui seraient précisées par voie réglementaire, et qui serait concrétisée par l'établissement d'un plan forestier national. Celui-ci pourrait être utilement doublé et prolongé par des plans régionaux, destinés à prendre en compte les spécificités des différentes composantes territoriales, afin de pallier les implications négatives d'une diversité et d'un particularisme forestiers régionaux accentués. Les uns et les autres seraient alors dûment accompagnés d'instruments de suivi-exécution et de contrôle-évaluation appropriés.

La gestion particulière des aires protégées et de leurs ressources peut utilement pour sa part reposer juridiquement sur une approche unifiée, à partir de la définition dans un même texte du régime des milieux et de celui de certains aspects de leur utilisation, à des fins cynégétiques par exemple, l'accent étant conjointement placé sur la protection du milieu naturel, et sur l'organisation et la réglementation de la chasse. On peut dès lors partager l'opinion de certains analystes, selon qui elle serait probablement « la plus saine et conforme aux tendances plus modernes de gestion des ressources naturelles intégrant les deux aspects de l'aménagement des ressources c'est-à-dire protection et exploitation rationnelle » (*ibid.*).

Les textes à élaborer à cet effet pourraient ainsi comporter trois séries de dispositions complémentaires, portant respectivement : sur la collaboration à la définition de la politique forestière ; l'approbation et le suivi des plans forestiers nationaux ; et l'institution de plans forestiers régionaux ou locaux. C'est dans un tel sens que s'inscrivent par exemple les propositions formulées dans le cadre de la refonte de la réglementation forestière *malienn*e (A.M. MEKOUAR, *doc. cit.*).

b) *Les principales implications normatives et institutionnelles*

i) Qu'il s'agisse de la refonte du dispositif proprement *normatif*, ou de la restructuration du cadre *institutionnel*, un certain nombre d'orientations prioritaires convergentes semblent devoir s'imposer aux différents responsables et décideurs. Chacun des Etats considérés est pour sa part plus ou moins avancé dans le processus de réflexion et de formalisation qu'elles impliquent, ou déterminé à l'amorcer et à l'esquisser dans un futur proche. Les acquis juridiques, même partiels, côtoient en ce domaine les démarches encore prospectives. Les grandes lignes de ce qui pourrait ou devrait être à terme, au regard de ce qui est actuellement, compte tenu des paramètres de l'équation complexe (nécessairement relativisée en considération du lieu et du moment) du souhaitable et du possible, résultent avec suffisamment de clarté des analyses ci-dessus pour qu'il ne soit pas utile d'en reprendre toutes les articulations.

Il convient donc surtout de placer l'accent sur le fait qu'elles accréditent l'idée d'une indispensable refonte et adaptation des textes qui constituent

aujourd'hui l'état du droit positif, dont l'identification des principales orientations ne justifie pas que l'on en envisage ici et dès à présent la totalité des modalités procédurales et techniques, sur un plan strictement formel. Le propos n'a d'autre but, à partir de ce qui est et du constat d'un certain nombre d'insuffisances et de dysfonctionnements, que de jeter les bases de ce qui pourrait être, en identifiant des pistes de réflexion aptes à contribuer à une discussion de fond, au-delà d'un discours superficiel et sans portée véritable parce que répondant à une mode environnementaliste récente et trop artificiellement médiatisée.

Plusieurs Etats se sont dotés, au cours des toutes dernières années (1991-1994) de législations relatives à la protection de l'environnement, moins souvent à sa gestion. Rares sont celles qui consacrent une place déterminante à la réglementation forestière, sous un angle véritablement pragmatique et opérationnel. Certaines, en outre, se sont avérées très rapidement dépassées, ou ont révélé d'importantes lacunes, à la suite de l'évolution des législations foncières et forestières, elle-même accélérée par les travaux d'élaboration et de mise en œuvre de plans nationaux d'aménagement de l'environnement (P.N.A.E. au Congo, P.A.N.E. au Burkina, etc), à l'incitation et/ou sous l'égide du P.N.U.E.D. (Rés. AG/NU 2997 [XXVII], *Institutionnal and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, 15 décembre 1972 ; également, Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, du 13 juin 1992 ; et projet de Convention sur la Diversité Biologique, du 5 juin 1992, assorti des dispositions de l'« Agenda 21 » ; *ibid.*, *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial, sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*), et avec l'appui des financements mobilisés par ou dans le cadre du G.E.F. (*Global Environment Facility*/Fonds Global pour l'Environnement).

Le lancement de plans d'action régionaux (comme par exemple le P.A.R.A.C./Plan d'Action Régional pour l'Afrique Centrale, qui implique des interventions du F.E.D. à l'endroit de zones et d'actions sélectionnées au sein de sept Etats de la sous-région) a engendré des conséquences identiques et suscité des exigences de même nature (*Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, SaoTomé et Principe, Zaïre*).

La démarche législative et réglementaire doit prendre en compte à cet égard, en y apportant des réponses concrètes et crédibles, des questions essentielles telles que celles de la gestion et de l'exploitation des grands massifs forestiers, des zones déboisées ou peu boisées, du braconnage, de la protection des biotopes, de la valorisation des ressources naturelles. Faute d'y pourvoir rapidement, la conservation aussi bien que l'exploitation reproductible des milieux forestiers se trouveraient gravement et durablement compromises, voire irrémédiablement détruites, par les activités humaines qui

s'y développent, en particulier par l'exploitation forestière, par le défrichement pour l'installation de cultures, et par la chasse.

La plupart des recommandations préparées et adoptées en ce sens il y a quelques années à l'initiative de l'IUCN pourraient être valablement reprises, développées et généralisées, pour celles de leurs dispositions à caractère législatif et institutionnel qui correspondent à des préoccupations communes à l'ensemble des Etats d'Afrique Noire francophone confrontés à des problèmes et à des exigences similaires (cf. *doc. précit.*) (3). Et ce quant à la formulation de principes généraux, aussi bien que pour des secteurs particuliers tels que ceux de l'exploitation forestière, des aires protégées, de la faune et de la flore, ou de la conservation des écosystèmes, conjointement dûment complétées et actualisées pour chaque Etat.

ii) Quelques brefs exemples peuvent illustrer la nécessité et/ou l'esquisse d'une démarche que les décideurs aussi bien que les acteurs du procès foncier paraissent appeler de leurs vœux.

Dans un pays comme le *Mali*, la refonte de la législation foncière et forestière doit s'accompagner d'un remodelage du dispositif institutionnel de leur gestion, qu'il s'agisse d'institutions coutumières dont le rôle et la portée sont limités mais difficilement réductibles ; ou d'institutions modernes, parties intégrantes d'une administration classique essentiellement centralisée et principalement répressive. Au *Sénégal*, on sait que la conservation du couvert végétal, face aux destructions pouvant être causées par les troupeaux

(3) Cf. Doc. U.I.C.N. précité, pp. 38 à 46. Entre autres :

— quant aux *institutions* : éviter une trop grande dispersion des responsabilités entre divers services, les services forestiers et de conservation devant relever du même ministère, afin de mieux coordonner les actions et de faciliter la mise en œuvre d'une exploitation et d'un aménagement intégrés des ressources ; établir des mécanismes pour permettre aux ONG d'agir en tant que responsables des projets, et leur fournir l'appui technique et financier dont elles ont besoin ; prendre en considération les initiatives individuelles, tout autant que les entreprises communautaires, dans les actions de développement rural et de conservation du potentiel forestier ;

— quant à la *législation* : élaborer une stratégie nationale de conservation de la nature, pour chaque Etat, et la mettre rapidement en application ; adopter une législation générale d'aménagement du territoire énonçant de grandes orientations et établissant les structures et institutions de base nécessaires à leur mise en œuvre ; adopter et mettre en œuvre une législation appropriée tant en matière forestière que de conservation de la nature ; réviser le régime foncier, afin de favoriser le développement d'initiatives individuelles et communautaires en matière de développement rural et de conservation du potentiel forestier ; mettre en place des fonds forestiers autonomes, sous forme de comptes spéciaux où seraient versées les recettes provenant de l'exploitation forestière et à partir desquels seraient financés les investissements forestiers ; mieux préciser par la législation forestière la définition des différentes catégories de forêts et les régimes juridiques qui en découlent, et ne pas limiter le classement des forêts de protection aux seuls parcs et réserves ; rechercher un cadre juridique qui permette de concilier les intérêts des populations locales avec les intérêts nationaux de conservation des aires protégées et notamment des parcs nationaux, afin que les activités économiques compatibles avec leur conservation puissent se poursuivre à leur périphérie.

itinérants, peut faire l'objet, sous un angle normatif, de contrats de culture spécifiques.

L'étatisme institutionnel de principe continue également à largement prévaloir en *Guinée*, sans que les insuffisances dénoncées il y a quelques années aient jusqu'à présent reçu de réponses adéquates. Il va de soi, comme cela a été souligné (A.M. MEKOUAR, *doc. cit.*), qu'il serait inopportun d'en proposer la remise en cause plus ou moins radicale tant que les choix institutionnels opérés il y a peu restent inchangés, l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires ne s'avérant pas justifiée à l'égard de l'organisation, du fonctionnement et des attributions des institutions forestières. Ceci n'obère pas pour autant la nécessité d'actualisation et d'application d'une législation encore largement perfectible.

La nomenclature des points sur lesquels devrait porter, dans les pays considérés, la réforme du droit de la conservation et de la gestion des milieux forestiers pourrait être empruntée au document intérimaire rédigé fin 1993 pour le *Burkina* (A. Tavares de Pinho). Ce sont principalement : le régime juridique et fiscal de l'exploitation des essences forestières, la protection forestière et les feux de brousse, la police forestière, la protection des milieux naturels, la gestion et la protection de la faune, les activités de chasse traditionnelle et sportive, la police de la faune et de la chasse.

Au *Congo*, le rapport général établi à la fin du premier semestre 1994 en vue de l'élaboration du P.N.A.E. a abouti à la constatation d'une carence structurelle, en matière d'organisation aussi bien que d'attribution et de coordination, et d'une inadaptation fonctionnelle quasi générale des administrations et services en charge de la foresterie et de l'environnement. Il a donc mis en évidence la nécessité de formuler des propositions fiables et constructives en ce domaine, à partir de la détermination d'un nouvel organigramme susceptible d'en renforcer les capacités conceptuelles et opérationnelles.

De manière générale, comme cela a été souligné il y a quelques mois à propos de la refonte de la législation et de la fiscalité forestières en *Guinée Equatoriale* (N. EGLI, *doc. cit.*), il convient de trouver un moyen terme, à partir de formules juridiques adéquates, au maintien des actions conjointes et complémentaires dans le secteur forestier qui sont celles des institutions publiques (aux niveaux central, régional et local), des opérateurs industriels, des communautés villageoises, et même des organisations non-gouvernementales et/ou d'institutions et organismes autonomes spécialisés ou instaurés à cet effet, bénéficiant le cas échéant de financements internationaux.

L'objectif fondamental est donc de parvenir à une gestion reproductible du secteur forestier, en cohérence avec les stratégies nationales de développement durable et de protection de l'environnement. Dans ce but, outre le principe – généralement déjà acquis – d'une classification en forêts de production, forêts protégées et aires protégées, le principal souci est de per-

mettre le renforcement de la capacité du système institutionnel, à la fois par la restructuration et la rationalisation de l'organigramme gouvernemental, et par l'intervention d'agences dotées d'attributions autonomes et de responsabilités accrues, sous la tutelle de l'Etat et le cas échéant des bailleurs de fonds concernés. Ceci appelle bien entendu un certain nombre de mesures spécifiques d'accompagnement, à caractère administratif, financier, technique et humain (4).

2. *La gestion renouvelable des ressources du milieu forestier*

a) *Les formes classiques d'exploitation*

i) On ne les rappellera que pour mémoire, tout en sachant que dans la quasi totalité des cas (qu'elles revêtent une *forme* traditionnelle ou présentent un caractère commercial et/ou industriel) elles ont jusqu'à présent engendré des conséquences essentiellement négatives, sinon catastrophiques, pour les milieux forestiers. Aucune expérience nationale ne présente véritablement d'originalité à cet égard.

Outre la persistance plus ou moins bien contrôlée ou opportune des droits d'usage traditionnels et/ou institutions coutumières de gestion (dont les rapports *camerounais* et *malien*, entre autres, dénoncent l'inadaptation, l'incohérence ou même « l'anarchie »), la production forestière moderne a surtout revêtu la forme de concessions de type minier, trouvant leur origine dans le cadre économico-administratif colonial. Elle s'est ainsi caractérisée par son caractère très sélectif, itinérant et dépourvu de retombées significatives pour l'économie nationale (C.M. Bomba).

On a dit combien sont traditionnellement complexes et chargées de connotations irrationnelles les relations de l'homme avec la terre en général et l'arbre en particulier. Elles expliquent la pérennisation d'attitudes et de comportements dont on a également souligné le caractère difficilement réductible par voie unilatérale et exclusivement autoritaire, même s'ils sont souvent en contradiction radicale avec les exigences actuelles de protection et de gestion durable fondées sur une approche nouvelle et qualitative du développement. On n'y reviendra pas, sinon pour rappeler leur nécessaire intégration ou prise en compte, sous une forme ou sous une autre, par la

(4) « Institutional strengthening of responsible agencies through allocation of resources, manpower planning, education, training and redeployment of staff in the field » (p. 17), i.e. : « allocation by government of an appropriate fraction of forest revenues to reinvestment in forest administration, forest stewardship and forest renewal ; establishment of a competent administrative structure for National Forest Reserve, including the staffing of cadres at central, regional and field posts ; preparation of staff of all cadres through appropriate programs of training and education ; provision of suitable logistical facilities and support services to enable responsible staff members to effectively plan, manage and monitor activities and operations in the forest » (p. 20).

législation moderne, sauf à se condamner à son rejet et donc à la persistance de sa portée seulement aléatoire.

Outre les droits d'usage, pris ou non en compte de manière explicite par le droit forestier actuel, les règles relatives à l'exploitation commerciale et industrielle des produits forestiers, bien qu'en partie tributaires des statuts fonciers fixés par le régime domanial, doivent surtout être recherchées dans les dispositions du code forestier. Elles déterminent, selon les cas, les conditions d'attribution des concessions, de passation des contrats de gestion forestière, de délivrance des permis d'exploitation ou des autorisations de coupe (dans les forêts domaniales et non domaniales) ; les certificats de qualité de sciage ; la classification des essences, et leur éventuelle protection partielle ou totale ; les permis de défrichage et les obligations de reboisement ; les permis de transport et de dépôt ; les conditions et le régime de circulation, de commercialisation et d'exportation des produits.

S'y ajoutent généralement un certain nombre de mesures spécifiques, à caractère directif ou incitatif (réglementation des feux de brousse, par exemple), mais aussi fiscal (taxes et redevances) et pénal (détermination légale des infractions et des sanctions). Ces dernières peuvent en outre faire l'objet de textes législatifs et/ou réglementaires spécifiques, ou s'insérer dans une codification particulière. Toutes ne se retrouvent pas pour autant, dans l'intégralité de l'énumération retenue ci-dessus, dans toutes les législations nationales. S'y ajoutent parallèlement les réglementations minière et cynégétique, ainsi que celles qui portent plus spécialement sur la protection des ressources naturelles de faune et de flore qui, bien que connexes, ne sont pas sans incidences juridiques (seraient-elles indirectes) sur les conditions d'exploitation des produits forestiers.

ii) Les *conséquences* du contenu actuel du dispositif législatif et de ses modalités d'application (ou d'inapplication) sont connues. Tous les rapports disponibles s'en font plus ou moins largement l'écho. Les remarques rédigées à propos du *Cameroun* les résument assez exactement dans leur ensemble. Les effets gravement perturbateurs des normes en vigueur se manifestent, schématiquement, d'une part, dans la modification des composantes de biodiversité des milieux et donc des écosystèmes forestiers ; d'autre part, dans l'accessibilité au développement humain (exploitation, défrichement, habitat) de forêts qui jusqu'alors ne l'avaient jamais été. Ceci est en totale contradiction avec les exigences de conservation des équilibres et de pérennisation des ressources naturelles, fondées sur un aménagement associant étroitement et obligatoirement exploitation, conservation et régénération. L'itinérance chronique de l'exploitation industrielle n'est en outre pas de nature à favoriser l'obtention de revenus stables et substantiels au profit des populations rurales.

On se trouve donc confronté à une situation paradoxale, dans laquelle une législation d'apparence stricte et directive n'a pas été en mesure d'atteindre

ses objectifs, en favorisant la dégradation des milieux, l'instabilité des exploitations, et la relative anarchie des implantations et des activités humaines. S'y est ajoutée la faible intégration des populations dans l'exécution des programmes de conservation et de mise en valeur. Parallèlement, la définition souvent extensive (et controversée) de la forêt elle-même, résultant de textes anciens mais souvent reproduits sur ce point par certains des plus récents, a pu conduire, dans des cas de figure limites mais très fréquents de plantations arborées tout à fait symboliques ou clairsemées, à un assujettissement automatique et immédiat des paysans à un régime forestier à caractère dérogatoire, plutôt qu'au statut foncier de droit commun, leur imposant par là des contraintes de toute nature largement injustifiées.

b) *La gestion étatique*

i) A l'origine, la gestion des espaces forestiers constitue un monopole de la puissance publique, dans la mesure où pour l'essentiel elle met en cause des dépendances du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales. Par définition, elle présente un caractère directif, qui ne laisse que peu de place à la participation des utilisateurs locaux du milieu forestier. La majorité des dispositions normatives octroie en ce sens un monopole d'intervention à l'Etat. Celui-ci mettra directement en œuvre les prérogatives qui y sont attachées, par le canal de ses départements et services spécialisés, ou par celui des autorités décentralisées qui, par délégation, en assurent la représentation et en exercent les compétences aux niveaux régional (ou provincial) et départemental.

L'expérience montre que les interventions directes de l'Etat, aussi bien que celles d'entreprises publiques spécialisées, ont généralement échoué dans la mise en œuvre d'une politique de gestion et d'exploitation rationnelle – c'est à dire productive, rentable et reproductible – des ressources forestières. Il s'impose donc de susciter à terme une rénovation de la méthodologie interventionniste qui a jusqu'à présent prévalu dans le secteur forestier, au profit de procédés qui, peut-on penser, devront relever plus efficacement des techniques de codécision et de décentralisation, au profit de collectivités locales spécifiques ou d'entités juridiques *ad hoc*.

Les institutions de gestion sont en effet restées cantonnées dans des schémas très classiques fondés sur la seule intervention des services des départements compétents, en l'occurrence des services des Eaux et Forêts, plus rarement de l'Environnement, calquées sur l'organisation des administrations centrales de l'Etat. L'existence de services déconcentrés, au niveau des principales circonscriptions administratives (régions ou provinces) ne remet juridiquement pas en cause la centralisation de la gestion forestière, même si elle fait localement intervenir, par délégation, les autorités placées à la tête des services extérieurs desdites administrations. Le rapport *malien* rap-

pelle justement à cet égard que ce sont en tout état de cause les agents des Eaux et Forêts qui animent les institutions y assurant la gestion des forêts.

ii) Depuis peu, l'Etat, confronté aux difficultés d'une gestion rationnelle et reproductible des forêts à partir des techniques classiques d'action de la puissance publique dans ce secteur, a cherché à se tourner vers de nouvelles méthodologies opérationnelles, mieux à même de répondre aux objectifs ainsi redéfinis. Cette démarche ne revêt encore, sauf exceptions, qu'une portée relativement limitée ou prospective, même si, comme en *Côte d'Ivoire*, le stade expérimental a été largement dépassé au profit de formules dont l'originalité et l'efficacité pourraient avoir valeur de modèle pour d'autres Etats. Elle se caractérise le plus souvent soit par une différenciation accrue des régimes et des modalités de gestion, à partir d'une redéfinition des finalités de la gestion du secteur forestier ; soit par une délégation élargie des attributions traditionnelles de l'Etat vis à vis de celui-ci

Il convient toutefois d'éviter, dans la perspective ci-dessus, la multiplication excessive ou la prolifération anarchique des institutions étatiques intervenant dans le secteur forestier, entraînant une trop grande dispersion des responsabilités. De la même façon, le désengagement relatif et partiel de l'Etat vis à vis des formes d'intervention directe ne doit se faire ni au détriment de la capacité de coordination du nouveau dispositif institutionnel, envers les différents intervenants, ni à celui d'une nécessaire intégration de l'exploitation et de l'aménagement des ressources forestières. Il importe parallèlement d'encourager aussi bien les initiatives individuelles que les entreprises communautaires (cf. *infra*, c) en matière de développement rural et de conservation du potentiel forestier.

Comme l'a clairement montré le document UICN précité (cf.) – établi à propos des seuls Etats d'Afrique Centrale, mais largement transposable sur ces points –, des éléments essentiels de la stratégie sous-jacente devraient consister en « l'adoption d'une législation générale d'aménagement du territoire énonçant de grandes orientations et établissant les structures et institutions de base nécessaires à leur mise en œuvre », ainsi que d'une législation appropriée à l'exploitation forestière en même temps qu'à la conservation des ressources de biodiversité, dont l'effectivité de l'application s'avère tout aussi déterminante. Il conviendrait simultanément que soit révisé le régime foncier dans le but de favoriser les interventions différenciées visées ci-dessus, assorti de la mise en place de fonds forestiers autonomes destinés à permettre l'affectation directe de recettes spécifiques au financement des investissements forestiers.

Dans le cadre du projet de refonte de la législation forestière *burkinabé*, A. Tavares de Pinho propose une adaptation des règles de gestion en fonction de paramètres tels que le classement ou l'absence de classement des forêts, leur caractère domanial ou leur mise à la disposition des collectivités. Un nouveau cadre législatif devrait alors permettre de confirmer, de clarifier

et d'améliorer les solutions traditionnelles, existant d'ailleurs dans la plupart des Etats. On peut également penser qu'une évaluation réaliste des capacités techniques et matérielles des administrations et des services concernés devrait conduire à remettre en cause et à redéfinir de manière optimale, en les ressituant précisément et lucidement dans la problématique sous-jacente, les places, rôles, responsabilités, attributions et par là limites des interventions attendues de la puissance publique, vis à vis des autres acteurs (collectivités et ayant-droits) ainsi que des intervenants potentiels (organismes et institutions semi-publics ou privés, et opérateurs économiques), dans la mobilisation et la valorisation des ressources forestières au service d'un développement durable.

De façon générale, la démarche préconisée par l'auteur du rapport *camerounais* paraît de nature à recevoir une large application dans les Etats qui retiennent ici l'attention, dans la mesure où elle postule qu'une politique forestière « ambitieuse » ait pour objet premier d'intégrer efficacement les fonctions écologiques, économiques et sociales de la forêt dans une planification cohérente et durable du développement national, notamment et d'abord par la rationalisation de l'exploitation forestière et la promotion de la foresterie individuelle et communautaire. Les propositions plus concrètes qui l'accompagnent pourraient être utilement examinées et discutées à cet effet.

iii) Les projets initiés en *Côte d'Ivoire* figurent certainement pour leur part parmi les plus intéressants, en raison de l'originalité de leur conception, de leur capacité novatrice, de leur aptitude à répondre à une vision moderne et pragmatique de la gestion du secteur forestier, et de l'indéniable efficacité des solutions qu'ils proposent au vu des premiers résultats obtenus. Il n'est bien sûr pas possible de les analyser dans le détail, car ils justifieraient à eux seuls une étude approfondie. Leur valeur exemplaire tiendra probablement aux bilans qu'il sera possible d'en tirer dans les mois et les années à venir. Ils s'inscrivent, dans une perspective globale et intégrée, dans un Projet Sectoriel Forestier (P.S.F.) entré en vigueur en mars 1991 et actuellement financé avec la contribution de la Banque Mondiale, dont l'objet réside dans la rationalisation de la gestion du domaine forestier permanent de l'Etat.

Le P.S.F., qui met en cause la plupart des entités impliquées dans la gestion des forêts et de l'environnement, s'articule simultanément avec toute une série de projets/programmes visant à aménager l'espace rural et à responsabiliser en ce domaine les populations locales riveraines antérieurement détentrices des terroirs qui figurent désormais dans le périmètre des forêts classées. Il s'agit, pour ceux qui sont de nature à retenir ici l'attention, du Projet National d'Aménagement de l'Espace Rural (P.N.A.G.E.R.), du Plan Foncier Rural (P.F.R.), du Projet National d'Equipement Rural (P.N.E.R.), du Projet Régional d'Amélioration Pastorale et Agro-Pastorale (zone Nord), des projets GEPRENAF (Gestion Participative des Ressources

Naturelles de Faune et de Flore) et GEF (Fonds Global pour l'Environnement). Toutes ces opérations sont construites, à l'instar du P.S.F., sur la base des concepts d'approche participative (cf. *infra*) et de protection de l'environnement.

Les diverses composantes complémentaires de cet ambitieux projet de développement intégré s'inscrivent, pour ce qui nous intéresse ici, dans l'aménagement des forêts naturelles, l'exploitation de plantations industrielles, et la valorisation des parcs nationaux. Le volet institutionnel y occupe une place prépondérante, par la création et les interventions d'une Société pour le Développement des Forêts (SODEFOR), l'accentuation et l'optimisation de la collaboration avec le secteur privé, et la promotion des relations avec les populations riveraines, avec les Commissions Paysans-Forêts (C.P.F.) en particulier.

Bien que plus spontanée et moins formalisée, l'activité des ONG n'est pas non plus absente de ce canevas, y compris, ce qui est particulièrement intéressant, pour celles d'entre elles qui ont pu être créées localement, à l'initiative des collectivités paysannes elles-mêmes, et dont les premiers résultats, comme il nous a été donné de le constater sur le terrain, s'avèrent particulièrement encourageants dans le domaine de l'exploitation de certaines ressources naturelles du milieu forestier (5).

Le statut, les attributions et le fonctionnement de la SODEFOR sont, pour le juriste comme pour le gestionnaire ou l'écologue, du plus haut intérêt. Sa création répond également à la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale d'Aménagement Ecologique des Forêts Classées de Côte d'Ivoire, dont elle constitue l'un des rouages essentiels, qui intègre entre autres, outre un suivi écologique permanent du milieu forestier, des volets relatifs à l'écotourisme et aux aménagements spéciaux, d'une part, à la gestion rationnelle de la faune sauvage, de l'autre. Etablissement public à caractère industriel et commercial, puis société d'Etat depuis 1993, la SODEFOR est aujourd'hui à même de réaliser une décentralisation efficace (dont le processus a été accentué par son conseil d'administration courant 1994), dans les différents secteurs de sa compétence, sur les plans budgétaire, technique et opérationnel, tout en mettant en œuvre des procédures de contrôle interne fiables, grâce au bénéfice d'une autonomie de gestion réelle vis à vis de son personnel comme de ses ressources financières.

Il revient en outre à la SODEFOR de concevoir et de réaliser un projet d'entreprise conjointement destiné à préciser ses diverses missions (patrimoniales, de service public et commerciales), à assurer la pérennité de ses actions par un financement soutenu, et, sur ce dernier point, à concevoir et à mettre en place un plan de financement combinant les apports de l'Etat,

(5) Par exemple, l'Association « Vie et Forêt », dans les districts de Gouléako, Ponan et Zai-pobly, en bordure de la forêt de Tai (cf. Rapport d'activités 1993, Abidjan, 02/1994).

des bailleurs de fonds, et de la société elle-même à partir de ses propres ressources. Une activité permanente de suivi-évaluation sera également conduite par une cellule *ad hoc* du Ministère de l'Agriculture et de la Production Animale (dont relèvent les Eaux et Forêts), dans le but de finaliser les critères d'intégration au PSF afin d'en apprécier et d'en valoriser les performances. Il est enfin particulièrement intéressant de noter qu'une attention renforcée a été récemment portée aux aspects institutionnels et juridiques en matière foncière, forestière et environnementale.

c) *La gestion participative*

La réflexion relative à la refonte du régime et des modalités de la gestion forestière a progressivement accrédité l'idée qu'elle impliquait une participation et responsabilisation accrues et effectives des acteurs locaux, c'est-à-dire des collectivités, villageoises principalement, ayant les terroirs dans leur mouvance et disposant traditionnellement de la maîtrise des espaces fonciers et de droits d'usages sur les espaces boisés. L'échec des politiques forestières unilatéralement élaborées et octroyées par l'Etat, assises sur une détermination autoritaire des statuts fonciers en méconnaissance des réalités socio-économiques et des relations fondamentales des groupes et des individus avec la terre, en a accéléré le processus. Celui-ci a en outre été conforté par l'émergence concomitante des prémisses d'une démocratisation et d'une ouverture libérale des régimes africains.

La conjonction de ces circonstances et paramètres a engendré, à l'aube des années 90, une situation politiquement et juridiquement favorable à une réorientation fondamentale de l'approche conceptuelle et de la méthodologie opérationnelle de la gestion, protectrice et productive, des milieux boisés et des ressources des écosystèmes forestiers. Dans un premier temps, celle-ci s'est surtout appuyée sur une amorce de *décentralisation administrative*, dont le caractère souvent encore formel ou embryonnaire a toutefois de facto limité la portée véritable. Dans un esprit comparable, on a vu se multiplier les expériences de gestion tendant à la responsabilisation, à l'association et à la *participation directe* des paysans eux-mêmes, voire même au partage sinon au transfert de compétences et de prérogatives plus ou moins larges et autonomes à leur profit, dans le cadre des communautés villageoises. Cette évolution, qui tend à bouleverser assez radicalement à terme la signification et le contenu du cadre juridique et institutionnel du procès foncier, se fonde sur une reconnaissance variable et modulée, mais désormais relativement fréquente, de leurs droits coutumiers envers les espaces fonciers. C'est là, par exemple, la ligne directrice des avant-projets de loi-cadre relative au régime domanial et foncier, et de loi agro-foncière, actuellement soumis au gouvernement *congolais*.

i) La réalité de la *décentralisation*, autre que purement optative, doit être considérée comme une condition *sine qua non* de la mise en place de struc-

tures de gestion participative et conservatoire des ressources des milieux naturels, forestiers en particulier. Faute de la voir se réaliser concrètement, c'est à dire dans toute sa dimension institutionnelle et administrative, appuyée sur une volonté politique dépourvue d'équivoque, on se condamne inévitablement à cantonner celles-ci dans un cadre purement embryonnaire et expérimental de nature à en obérer négativement les résultats et donc la portée qui peut en être attendue.

Les relations à aménager en ce sens entre d'une part les entités et/ou collectivités appelées à bénéficier de tels transferts de pouvoirs de décision comme d'exécution, en matière technique aussi bien que financière et, d'autre part, l'Etat, à travers les départements et administrations centraux compétents, butent en effet quasi inévitablement, comme le montrent actuellement plusieurs expériences en gestation (projets ECOFAC et P.N.A.E. au Congo, GEPRENAF au Burkina), sur la problématique complexe et non résolue de la détermination du champ des compétences respectives en cause, et de la définition comme de l'organisation de la ou des tutelle(s) dont elles impliquent l'articulation rigoureuse et efficiente.

Il faut se convaincre qu'il s'agit bien là d'un préalable, à tout le moins d'une exigence concomittente à la détermination et à la mise en œuvre de mécanismes et de structures locales de gestion participative, et surtout au développement et à l'effectivité de leur capacité opérationnelle. Or, le processus de décentralisation, esquissé au cours de la décennie passée et accéléré par les mutations politiques rappelées plus haut, est actuellement loin d'avoir été mené à son terme logique et nécessaire. La réflexion se fait certes plus approfondie et déterminante, conduisant le législateur à la prendre de plus en plus souvent en compte. Encore faut-il que les effets ne s'en limitent pas à la seule formulation théorique d'un dispositif institutionnel dans lequel, pour des raisons fondamentalement politiques, l'esprit de système est encore beaucoup trop enclin à valoriser les apparences au détriment des réalités.

Une intéressante réunion de concertation entre les responsables gouvernementaux intéressés, portant sur les avancées des politiques nationales de décentralisation des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest, s'est tenue en mai dernier à Abidjan. Il sera en effet utile, à un moment ou à un autre, de confronter les expériences en ce domaine, afin de réaliser une cohérence minimale entre les différentes approches nationales. Les projets élaborés par des commissions nationales spécialisées créées à cet effet sont pour leur part plus ou moins avancés. L'objet du présent rapport n'est pas de les analyser ; on y renverra donc. Ils constituent néanmoins des éléments déterminants de la réflexion d'ensemble en cours sur les secteurs foncier et forestier. Il conviendra pour cette raison d'y demeurer attentif.

ii) On a compris que la *gestion participative* des ressources naturelles sera probablement l'un des grands défis des prochaines années, dans une double

perspective de conservation reproductible et de développement durable (voir, également, le rapport présenté par E. Le Roy, sur « *Les droits des populations autochtones et les forêts* »). Elle postule une refonte radicale, parce que qualitative, des rapports de la puissance publique et de ses partenaires, et donc un inévitable bouleversement de la conception de la place et du rôle antérieurs de l'Etat, de l'époque coloniale à la période postérieure aux indépendances, dans la problématique socio-économique nationale et dans l'équation complexe des pouvoirs et des responsabilités. Les expériences actuellement en cours en ce domaine doivent en conséquence être utilement observées, analysées et évaluées.

Cette démarche s'est depuis un certain temps inscrite en filigrane de différentes études spécialisées et faisant autorité, qui ont été conduites à en mettre plus ou moins ouvertement en évidence l'intérêt et l'opportunité. Elle n'a pas pour autant toujours suscité jusqu'à présent d'interventions législatives et réglementaires décisives. Il s'agit pourtant d'une orientation qu'ont reprise à leur compte la Banque Mondiale, l'ex-C.E.E. ou la FAO, à partir de recommandations de la Conférence de Rio et de programmes initiés par les Nations Unies (P.N.U.E.D., G.E.F.).

Elle postule fondamentalement la promotion d'actions populaires fondées sur une responsabilisation de principe et systématique des intéressés. Mais il faut souligner que les faits ont en réalité bien souvent précédé les interventions directives que l'on voit aujourd'hui se multiplier ici et là. Les exemples sont en effet nombreux (au Mali, entre autres / cf. O. TRAORE, *loc. cit.* in bibl.) de l'organisation spontanée des populations face aux nécessités de conservation de leur « environnement », c'est-à-dire de leur cadre naturel de vie. Les solidarités spécifiques, souvent anciennes, qui en sont issues pourront alors être utilement identifiées, canalisées et réutilisées comme points d'appui déterminants des expériences que l'on entend initier et mener en ce domaine.

Le principe d'une responsabilité paysanne primordiale (au sens étymologique) dans la gestion des aménagements de conservation et de mise en valeur de l'environnement, forestier en particulier, est de ce fait aujourd'hui largement admis des principaux responsables politiques, et de la plupart des bailleurs de fonds, auxquels il revient alors d'en déterminer les conditions et modalités techniques, économiques et financières de faisabilité opérationnelle.

Sur ces bases et dans cette optique, les organisations susvisées ont accentué leur action, en concertation avec les Etats intéressés et le partenariat de différentes ONG nationales et internationales, en vue de la conception, du lancement et du financement, dans le secteur des ressources naturelles comme des aires protégées, de projets intégrés et autogérés de développement, à caractère global, revêtant parfois une dimension plurinationale (notamment : GEPRENAF, au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, le Mali en ayant

été écarté au moment du passage à la phase préparatoire ; PCGAP en *Côte d'Ivoire* ; VGFER au *Bénin* ; ECOFAC au *Congo* ; etc).

Le principe, plus ou moins explicitement appréhendé et formulé, en était toutefois en gestation dans des textes récents, ou dans les orientations exprimées en vue de la refonte des plus anciens d'entre eux. Différents indices peuvent en être relevés. Le processus s'en est ou non depuis lors accéléré et concrétisé. Au *Mali*, comme à peu près partout ailleurs, le principe de la gestion traditionnelle des ressources forestières du terroir a toujours été un paramètre essentiel du droit foncier coutumier. Depuis lors, la composante « gestion de terroir » est devenue dans la majorité des Etats le centre de gravité de presque tous les projets nationaux et internationaux élaborés et réalisés dans le secteur rural.

Au *Niger*, les collectivités coutumières ont toujours pu et continuent à pouvoir librement exploiter, à des fins commerciales, les produits et essences dont les récoltes leur appartiennent traditionnellement, à la condition d'assurer la conservation des ressources végétales productrices. Au *Cameroun*, la législation de 1994, issue de la politique forestière redéfinie en 1992, reconnaît désormais aux individus et aux collectivités rurales, par opposition aux contraintes et aux insuffisances des textes antérieurs, la pleine propriété des produits issus de leurs forêts. Cette même législation jette les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestières assorties d'obligations réciproques. La politique forestière entend en ce sens faciliter l'accès à la propriété foncière afin de sécuriser les activités agricoles et sylvicoles, tout en s'efforçant d'appuyer par diverses mesures la participation des populations à l'effort national de conservation (C.M. Bomba).

Au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, le projet GEPRENAF, actuellement en phase de discussion entre la Banque Mondiale et les gouvernements des deux Etats, va plus loin encore, en franchissant, dans sa conception et dans la problématique de sa mise en œuvre, une étape supplémentaire dans l'implication et la responsabilisation des communautés villageoises. Il serait évidemment trop long d'en reprendre ici toutes les articulations. Il n'est cependant pas sans intérêt de souligner que ses objectifs, bien qu'en harmonie avec la politique globale de développement rural, sont confrontés à diverses contraintes juridiques et institutionnelles, dont la nécessaire résolution préalable conditionne impérativement le succès. Elles tiennent surtout, au *Burkina*, au maintien actuel du monopole de l'Etat en matière d'appropriation et de gestion des espaces fonciers et forestiers, et à une organisation territoriale fondée sur une décentralisation encore limitée (H. OUEDRAOGO, *doc. cit.*, pp. 13 et 24).

En *Côte d'Ivoire*, la participation des paysans peut se heurter à l'absence de personnalité morale des collectivités villageoises, nonobstant la capacité

de contracter reconnue aux communes et les prérogatives de celles-ci en matière de planification du développement communal et d'administration des affaires locales. Leur capacité juridique en est limitée d'autant, ce qui est contraire à la politique gouvernementale de responsabilisation paysanne (Ibid). On rappellera également que la mission de la SODEFOR susmentionnée (cf. *supra*) tend pour sa part, entre autres objectifs, à l'adaptation et à l'harmonisation : des dispositifs de sensibilisation-information des populations ; des assises juridiques et institutionnelles des secteurs et activités fonciers, forestiers et environnementaux ; des dispositifs de recherche-développement visant à garantir le caractère durable des activités agricoles et forestières dans un contexte de protection environnementale ; et (surtout, serait-on tenté de souligner) des structures villageoises de participation.

iii) Les politiques forestières actuelles tendent donc de plus en plus souvent dans cet esprit à s'orienter vers une participation accrue et plus active des populations rurales dans les activités de conservation et de gestion des ressources forestières. En Afrique Centrale, comme le relève le rapport UICN précité, les objectifs en sont, « outre les mesures antiérosives, l'auto-suffisance des exploitations agricoles en bois de feu, le développement de forêts villageoises ou communautaires pour la fourniture de bois de service et d'œuvre ainsi que d'un excédent en bois de feu destiné au ravitaillement des agglomérations » (*Doc. cit.*, p. 23). Il y est également recommandé de rechercher un cadre juridique apte à permettre la conciliation des intérêts des populations locales avec les intérêts nationaux tenant à la conservation des aires protégées, « afin que les activités économiques compatibles avec leur conservation puissent se poursuivre à leur périphérie » (*ibid.*, p. 41).

On soulignera, enfin, que la perspective ainsi ouverte, par la gestion participative et renouvelable des ressources naturelles de biodiversité, des écosystèmes forestiers en l'occurrence, aujourd'hui en voie de généralisation, ne pourra à l'évidence se concrétiser et acquérir à terme une dimension et une capacité opérationnelles qu'à travers une évolution en plusieurs étapes. Celle-ci, qu'elle soit linéaire ou irrégulière, rapide ou différée, exhaustive ou partielle, met en cause des procédures et des montages juridiques à la fois novateurs et pragmatiques. Un raccourci rapide conduit ainsi à penser que, d'un simple *partenariat* – déjà très en avance sur le schéma qui a pu se perpétuer depuis l'époque coloniale –, il serait souhaitable que l'on passe progressivement à des modalités spécifiques de *délégation des compétences*, puis à la consécration d'une véritable *autonomie de gestion*, administrative et même financière, au profit d'entités locales, préexistantes ou spécialement créées dans ce propos.

Au niveau national, il appartiendra au juriste de concevoir des organismes de gestion, de coordination et de suivi *ad hoc*, sous la forme par exemple d'agences spécialisées, organiquement rattachées, pour des raisons de crédibilité des arbitrages et d'efficacité des interventions, à la direction

du gouvernement ou à la tête de l'Etat. Au niveau local, outre des organismes semi-publics ou privés faisant intervenir des opérateurs directement financés par des bailleurs de fonds extérieurs, les attributions et responsabilités en matière de gestion pourront être conférées et reconnues soit à des groupements villageois traditionnels ou pré-coopératifs, soit à des associations villageoises et/ou intervillageoises inhérentes à l'organisation administrative ou spécialement constituées, soit encore à des groupements d'intérêt local *sui generis*.

Les modalités juridiques de gestion devront pour leur part faire appel à des formules *contractuelles*, ou reposant sur la technique du *mandat*, en matière de gestion comme d'exploitation, au profit des collectivités elles-mêmes, et/ou de leurs divers partenaires publics et privés. L'une des questions essentielles sera certainement celle qui tient à la résolution réaliste mais rigoureuse des problèmes de *tutelle* sous-jacents, liés à la conservation par l'Etat, en dernier ressort, de prérogatives minimales et irréductibles en matière de définition de la politique de développement, de mobilisation des espaces fonciers, et d'orientation des activités d'intérêt public, au profit des exigences supérieures de la collectivité nationale.

*

* *

Le présent rapport n'appelle que de brèves conclusions. Il s'est en effet borné à brosser un tableau général de la problématique juridique actuelle de la gestion protectrice et reproductible – au sens le plus large – des milieux forestiers dans les Etats pour lesquels les informations recueillies des spécialistes nationaux se sont avérées à la fois suffisantes et significantes.

i) Plus que d'une réflexion en profondeur sur une approche théorique doublée de la formulation des termes d'une praxis possible, comme cela a déjà été précisé en introduction, les remarques ci-dessus ont en effet surtout entendu dresser un « état des lieux » afin de permettre, à partir d'une meilleure connaissance de ce qui est, d'apporter les éléments d'une réflexion sur ce qui pourrait ou devrait être, compte tenu des exigences et des pesanteurs en cause.

On n'y trouvera pour cette raison ni conclusions radicales ni recommandations catégoriques. Plus modestement, le but assigné serait atteint dès lors qu'auraient pu être utilement situé le cadre et balisé le champ de la discussion. Les *options* et les *présupposés juridiques d'une politique foncière et forestière* au service d'un développement durable, dont procèderait une prospective cohérente et convergente, restent en conséquence à déterminer et l'argumentaire sur lequel les asseoir à élaborer.

La contribution proposée ici exigerait en outre d'être complétée par la prise en compte des rapports qui n'ont pu jusqu'à présent être disponibles, dont on ne pense toutefois pas qu'ils soient de nature à infirmer les grandes

lignes des constatations opérées ni le bien fondé des orientations que celles-ci ont permis de dégager.

ii) L'une des questions fondamentales est actuellement celle du *statut* du foncier, de la forêt et de l'environnement, à travers celle de leur *appropriation*, par référence à la notion de patrimoine, qui apparaît de plus en plus fréquemment dans la problématique de leur protection et de leur gestion. Jusqu'à présent, il n'y a pas été répondu de manière claire ni rigoureuse, en raison d'une double pesanteur politico-historique et socio-économique. L'équation complexe propriété/patrimoine, parallèlement au couple détention/utilisation, est au cœur du débat, au niveau de l'Etat et des collectivités publiques, comme à celui des particuliers et des ayant-droits privés. La marchandisation plus ou moins accentuée des terres et des ressources naturelles du sol et du sous-sol lui confère aujourd'hui une signification et une orientation particulières.

Il faut alors se demander si la propriété (publique et/ou privée) ne constitue pas un instrument privilégié de la protection des espaces naturels, à la condition toutefois d'en déterminer précisément l'objet, le(s) titulaire(s), les attributs et la fonction. Il conviendrait pour cela d'identifier et d'éclaircir la relation de l'Etat et des individus au foncier, quant à la légitimité de leurs actions et situations respectives vis-à-vis de celui-ci. La détermination du rôle des acteurs et des institutions constitue ici un axe de réflexion primordial, en termes de statut juridique comme de stratégie opérationnelle (6).

iii) On a vu que plusieurs Etats s'étaient déjà résolument engagés dans la voie d'une utile et même indispensable refonte des législations foncière et forestière. Les acquis restent en ce domaine encore partiels, et la réflexion du politique comme du juriste n'y a pas toujours été menée à son terme. Mais il est incontestable qu'une amorce de consensus implicite s'esquisse sur les buts à atteindre et les exigences à satisfaire. Restent à définir les moyens, juridiques en particulier, d'y parvenir, sur un double plan normatif et institutionnel.

Il n'y a en l'occurrence pas grand risque à affirmer que le principe même d'une actualisation/réformation du dispositif juridique et du cadre organique de sa mise en œuvre est aujourd'hui acquis. Faut-il encore établir les paramètres et réunir les conditions de tous ordres favorables à sa réalisation, autre que formelle, et, pour cela, dégager et imposer une volonté lucide et dépourvue d'équivoque de la part de l'ensemble des acteurs du procès foncier, au sens le plus large.

(6) On trouvera, *mutatis mutandis*, d'intéressantes réflexions théoriques se rattachant à cette problématique complexe dans la récente thèse de V. LABROT, *Réflexions sur une incarnation progressive du droit : l'environnement marin, patrimoine naturel de l'humanité* (Université de Brest, 09/1994, multigr.)

La mise en cohérence des régimes fonciers et des politiques forestières, loin d'être toujours réalisée ou effective, figure en ce sens au nombre des priorités. Elle repose sur l'adaptation du statut des terres aux utilisations collectives et privatives que l'on entend favoriser, sur la sécurisation des droits dont elles sont le support, et sur la limitation du caractère dérogatoire du statut des espaces forestiers vis-à-vis du régime domanial, source d'une dichotomie et d'une complexification des relations juridiques de nature à pénaliser aussi bien les activités agro-pastorales que les interventions sur les milieux forestiers

iv) Il conviendra alors de dire – et c'est en partie là l'objet du présent colloque – comment répondre aux objectifs ainsi appréhendés et définis, et prolonger la réflexion juridique seulement amorcée ici. Deux axes essentiels paraissent se dégager, quant aux lignes de force possibles de cette démarche.

Le premier met en évidence, dans le processus réformiste engagé aussi bien que dans les articulations du montage juridique à concevoir et du schéma opérationnel à mettre en place à cet effet, la *nécessaire complémentarité et donc coordination* des interventions directrices et mobilisatrices de la puissance publique et de la participation délibérée et active des populations directement ou indirectement impliquées, à divers titres, dans la conservation et l'exploitation rationnelle des milieux forestiers, ces deux approches n'étant pas contradictoires.

Le second place l'accent sur le caractère déterminant, eu égard aux résultats – en termes de crédibilité, d'applicabilité et donc d'efficacité – attendus des réformes en cours, d'une double action soutenue et permanente, de *sensibilisation/implication/responsabilisation* de ces populations, au niveau des communautés villageoises en particulier, d'une part ; de *planification/suivi/évaluation* des programmes et projets de développement susceptibles de s'y greffer, en matière de gestion participative des ressources naturelles notamment, d'autre part.

v) Il restera, enfin, à déterminer, sous l'angle juridique – mais en les situant nécessairement dans un contexte politique, social, économique et culturel global –, la portée et les limites du processus réformiste. En dépendent à terme dans une large mesure son succès et celui de la rationalisation attendue des politiques forestières (et donc en grande partie foncières) nationales.

C.M. Bomba s'est pour sa part interrogé sur les chances de réussite des réformes engagées dans le secteur de la réglementation forestière, en liaison avec la problématique du foncier. Il les estime relativement limitées, « eu égard à certaines attitudes préjudiciables, et au contexte économique actuel ». Les premières tiennent aux comportements anticipatifs des exploitants, qui, en contournant la législation, risquent de décimer les forêts exploitables avant que le futur régime forestier devienne effectif, aidés en cela par les avantages exorbitants et injustifiés accordés par l'administra-

tion. Le second met en évidence le paradoxe et l'incohérence du désengagement économique de l'Etat, de la réduction des effectifs de la fonction publique, et de l'austérité budgétaire « au moment où la loi assigne aux pouvoirs publics de nouvelles missions dans la gestion des forêts » (*ibid.*).

Il y a là matière à réflexion. Il appartient aux participants du présent colloque de s'y pencher avec attention, si l'objectif est bien de mettre les politiques susvisées au service d'un développement durable fondé sur une gestion conservatoire et reproductible des ressources du patrimoine national.

BIBLIOGRAPHIE UTILISÉE

- ADOUKI D.E., *Rapport national sur le Congo*.
- BOMBA C.M., *Rapport national sur le Cameroun*.
- BRETON J.M., « Réforme de la Législation Agro-Foncière/Congo » (*Rapp. final*, F.A.O., Rome, 02/1994).
- BRETON J.M., « Les aspects juridiques de la gestion des ressources naturelles et de la conservation des zones protégées en milieu forestier tropical (l'exemple du Congo) » (*R.J.E.*, 1994, 1, 37).
- DJERI-ALASSANI B.K. et TCHAKEI E., *Rapport national sur le Togo*.
- DESCARGUES J., BERRI N. et KEOU N., *Plan d'Action Forestier Tropical/Rapport Institutions et Législations/Congo* (O.N.F., Paris, 02/1992).
- DU SAUSSAY C., « Relecture des textes forestiers/Mali » (*Rapp. intérim.*, F.A.O., Rome, 09/1993).
- EGLI N., *Forestry and Environment Policy/Forest Legislation and Fiscality/Forest Concession Policy/Equatorial Guinea* (First Draft, FORINDECO, 10/1993).
- FINOANA H., *Rapport national sur Madagascar*.
- LE ROY E., *Rapport de synthèse : Les droits des populations autochtones et les forêts*.
- LY I., *Rapport national sur le Senegal*.
- MAIDOKA A., *Rapport national sur le Niger*.
- MAGNANT J.P., *Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire* (Perpignan, 1994, à paraître).
- MEKOUAR A.M., *Réglementation forestière/Guinee* (Rapp. final, F.A.O., Rome 09/1992 ; Compte-rendu final, F.A.O., Rome, 1993).
- OULDRAOGO H., *REVUE DE LA LÉGISLATION DES RESSOURCES NATURELLES/BURKINAFASO* (Doc. GEPRENAF, F.A.O., 1993).
- OULDRAOGO H., *Revue de la Législation des Ressources Naturelles/Côte d'Ivoire* (*Ibid.*).
- SANOGO T., *Rapport national sur le Mali*.
- TANGANIKI G., *Rapport général P.N.A.E. (Aspects juridiques et institutionnels) Congo*, Brazzaville, 06-1994
- TAVARES DE PINHO A., *Législation des forêts et de la faune/Burkinafaso* (Rapp. intérim., F.A.O., Rome, 12/1993).

TRAORE O., *Le foncier moteur de la décentralisation* / Rapport additif sur la décentralisation opérationnelle en matière foncière en V^e Région (MD/CFD/ODEM, Bamako, XI-1993).

X..., Plan d'Action Régional pour l'Afrique Centrale (I.U.C.N., 12/1988).

X..., Stratégie Nationale d'Aménagement Ecologique des Forêts Classées en Côte d'Ivoire (MINAGRA/SODEFOR, Abidjan, 12/1993).

X..., PROJET SECTORIEL FORESTIER/REVUE À MI-PARCOURS (BANQUE MONDIALE/M.I.G.A., ABIDJAN, 07/1994).

X..., PROJET FORESTIER/MISSION D'IDENTIFICATION/GUINEE (DOC. BANQUE MONDIALE, 03/1987).

On verra également utilement, en contrepoint du présent rapport :

DUTU M., *Rapport national/Roumanie*.

PETITPIERRE A., *Rapport national/Suisse*.

DE SADELEER N., *Rapport régional/Wallonie*.

PIETTE J., *Rapport régional/Quebec*.

N.B. Les références formelles aux divers codes actuellement en vigueur (Code Domanial et Foncier et/ou Code Rural, Code Forestier, Code de l'Environnement, Code de la Chasse et de la Protection de la Faune, etc) figurent dans les divers rapports nationaux disponibles.

Rapport général
**« Les droits des populations autochtones
et les forêts »**
**principalement dans certains pays francophones
d'Afrique noire**

PAR

ETIENNE LE ROY
UNIVERSITÉ DE PARIS I (1), (France)

« La forêt brûle, pourquoi ? »

Cette interrogation, lancinante, signe d'un échec manifeste des politiques forestières, n'est pas seulement posée à propos des forêts africaines. Les incendies qui ravagent chaque été les massifs forestiers méditerranéens, en France ou dans d'autres pays, illustrent une crise sans doute multiforme et qu'on ne peut apprécier ici, en l'absence de données spécifiques. Pour ce qui concerne l'Afrique, il s'agit d'un constat qui, par exemple, sert de conclusion à un rapport de consultation du juriste camerounais Cyprian Fisiy : « *At the end of our field trips, after visiting the various forest concessions and talking to local populations, one of the members of the mission summarized our findings by simply stating that 'la forêt brûle'* » (2). Au Sénégal en 1984, au Mali ou à Madagascar en 1991, au Tchad en 1994, partout la même constatation pouvait être faite. Elle donne à nos réflexions la portée d'un défi et désigne des enjeux que notre réseau devra aborder durant les prochaines années. Ils impliqueront de notre part la recherche de solutions innovantes à une crise des modes de gestion que notre rencontre ne peut seulement que signaler. Nous sommes, en effet tenu, par notre position à synthétiser le contenu des rapports nationaux. Dans cette perspective, l'élaboration d'un rapport général implique de justifier d'une part le corpus disponible, d'autre part la démarche adoptée.

(1) Professeur d'anthropologie du Droit, directeur du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, président de l'Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique (APREFA).

(2) Cyprian Fisiy, *Socio-legal aspects of forest exploitation in Cameroon : is timber certification feasible ?*, Wageningen, Department of Agrarian Law, 1993, p. 25. Je remercie Paul MATHIEU, de l'université catholique de Louvain, de m'avoir communiqué ce rapport de consultation.

Le corpus disponible

Signalons tout d'abord des absences regrettées. Il a manqué à nos analyses le rapport ivoirien alors que la nouvelle politique forestière de la Côte d'Ivoire et l'intervention de sa société gestionnaire, la Sodefor, sont un cadre important d'étude des modalités de participation des populations (3). De même, le Bénin expérimente dans le Zou un plan foncier qui a des implications forestières intéressantes. Par ailleurs, le rapport québécois aurait permis d'ouvrir la problématique vers des situations de prise en compte des populations « autochtones », comme on le comprendra mieux ultérieurement. Enfin, les rapports français ou belge auraient introduit aux origines notionnelles et institutionnelles du Droit transféré dans le cadre colonial.

Regrettons ensuite que la communication des rapports nationaux ait été si échelonnée dans le temps que la conception du présent rapport a dû être réalisée à partir de trois rapports nationaux, ce cadre ayant été progressivement enrichi par les apports des autres textes. C'est donc à partir des rapports concernant le Niger, le Togo et Madagascar, et en fonction des questions que ces textes posaient que le rapporteur a construit cette synthèse, en exploitant également les connaissances de terrain qu'il a pu accumuler par ailleurs, dans ces pays comme dans d'autres pays africains. La transmission ultérieure des rapports concernant le Cameroun, le Congo, la Roumanie et la Suisse n'a pas substantiellement modifié cet angle d'attaque, les rapports camerounais, roumain ou suisse (4) ne développant pas de manière spécifique ce domaine. Les rapports du Mali et du Sénégal nous ont été communiqués tardivement et ont été exploités pour cette version imprimée.

L'angle d'attaque

Dans l'esprit de cette « recherche partagée » qui caractérise la démarche de l'AUELF-UREF, le rapporteur considère qu'il doit relever ces difficultés (I), proposer ensuite certaines solutions sous la forme d'un paradigme alternatif (II), pour enfin exploiter les données disponibles en identifiant les réponses qui paraissent aller dans le sens d'une prise en compte écologique des aspirations des populations (III). Cette démarche devrait permettre d'identifier les difficultés qui restent à circonscrire et à approfondir dans le cadre des travaux ultérieurs du réseau.

(3) Claude GARRIER, *Forêt et institutions ivoiriennes*. Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Paris 1, 2 volumes, 1995.

(4) Le rapport suisse indique en effet que « cette question (des droits des populations autochtones) ne se pose pas dans l'application du droit interne suisse ». On suggérera cependant au lecteur de se référer au rapport qui développe deux points : la structure de la propriété dans ses relations avec la nationalité et l'attitude du public à l'égard des forêts. Le rapport roumain n'envisage le domaine qu'en relation avec la constitution des aires protégées du delta du Danube et la protection des droits coutumiers de ses populations.

I. – PROBLÈMES DE MÉTHODE :
CONTRIBUTION À UNE ÉPISTÉMOLOGIE
DES RAPPORTS FONCIERS FORESTIERS

Il n'est pas de démarche scientifique qui ne se préoccupe, en toute première approche d'un sujet, du sens des termes utilisés pour le qualifier. Il convient en effet de réduire l'incertitude quant à l'emploi de certains mots polysémiques et d'identifier le contexte méthodique et épistémologique en fonction duquel cette terminologie sera traitée : quel cadre théorique est-il ainsi référé ; quelles préoccupations et quels usages sont-ils privilégiés ?

Le langage

Ces questions de méthode, qui tendent à se généraliser dans les sciences juridiques deviennent incontournables en situation de pluridisciplinarité. Lorsque le Droit rencontre la science de l'environnement et l'écologie puis fait appel à d'autres sciences sociales comme l'anthropologie et la sociologie pour traiter des relations à établir ou à approfondir, l'exigence d'un langage précis, sur la base de définitions préalables ou de la postulation est donc requise.

Dans l'intitulé qui a été donné par les organisateurs de cette rencontre à notre thème de travail (« Les droits des populations autochtones et les forêts »), chaque terme est polysémique et leur emploi peut se révéler ambigü si on n'y prend garde. Illustrons schématiquement ces difficultés.

« *Les droits de* » réfèrent-ils à la notion de « systèmes juridiques » dont on est amené à confronter les solutions particulières ou à celle de « droits subjectifs », essentiellement des droits réels (de propriété ou d'usage) reconnus à ces sujets de droit particuliers que sont les « personnes juridiques », appartenant aux « populations » entrant dans le champ de notre étude ?

Sans doute est-ce le second sens qui l'a emporté dans le texte des rapports nationaux pré-cités mais cela ne réduit l'incertitude que pour les juristes positivistes car la notion de droits subjectifs n'est pas aussi généralisable qu'il n'y paraît. D'insertion récente dans les droits anglo-saxons (5), cette notion est malaisée à traduire dans les droits coutumiers africains dont elle ignore – nous y reviendrons – la logique propre. Elle ne peut être tenue pour une catégorie du langage naturel car son équivalent le plus proche dans le contexte des « droits originellement africains » (6) est celui de « maîtrise » (7)

(5) Stewart R. SHACKLETON, « La pensée juridique de Michel Villey dans le monde anglophone », *Michel Villey et le droit naturel en question*, Paris, l'harmattan, 1994, p. 108.

(6) Au sens de Jacques VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, Paris, PUF, 1983, « Que-sais-je ? », 121 p.

(7) Sur ces questions, voir, entre autres, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, sous la dir. de E. LE BRIS, E. LE ROY et P. MATHIEU, Paris, Karthala, 1991, p. 34.

au titre d'une fonction ou d'un statut, donc au regard d'un certain type d'organisation sociale et d'une forme particulière d'institutionnalisation des rapports juridiques des populations.

« *Populations* » a le sens générique de « l'ensemble des individus qui peuplent un territoire », le dictionnaire Robert réduisant la portée de cette première définition en remplaçant individus par « *personnes* » et territoire par « *un espace, une terre* ». Au singulier, la notion de population fait généralement référence à celle de l'Etat si elle n'est pas accompagnée d'un qualificatif, comme c'est le cas ici. Mais, ce faisant, la définition précédente sous-entend l'adjectif « humaine » car pour les écologistes, d'autres types de populations doivent être également pris en compte : les populations animales ou végétales. Au pluriel et en restant dans l'hypothèse de « populations humaines », le terme suggère que la diversité des types de groupements doit être associée aux espaces pris en considération, c'est-à-dire, dans le cas, les forêts. Il s'agit donc des populations vivant dans les forêts (sociétés forestières) ou de la forêt (sociétés sylvicoles, agro-sylvicoles ou agro-pastoralsylvicoles). Dans les textes introductifs qui nous sont soumis, seul le rapport malgache évoque la diversité des situations écologiques des couverts « forestiers » mais n'induit pas de relations avec des modes de production particuliers, donc fondant des systèmes juridiques propres à ces populations. Le rapport congolais, quant à lui, indique que la législation forestière autorise, dans le cas des « *forêts de développement communautaire* », des « *programmes de développement économique, notamment de type sylvo-agricoles ou sylvo-pastoraux* ». Mais, ajoute le rapport, « *cette disposition du code forestier n'a pas, néanmoins, débouché sur la création de forêts de développement communautaire* ». La prise en compte de la spécificité des besoins de certaines populations n'a donc pas été concrétisée.

« *Autochtone* » est un terme qui reçoit actuellement une attention plus grande dans le contexte du droit international, spécialement dans le domaine des droits de l'homme, sous la responsabilité de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'Organisation des Nations-Unies. La « déclaration et programme d'action », adoptée à Vienne en juin 1993 dans le cadre de la conférence mondiale sur les droits de l'homme, y consacre des développements importants qui, malheureusement, ne concernent que très indirectement notre sujet (8). De manière significative, dans ce document de l'ONU, le traitement de la situation juridique des populations autochtones est abordé dans le cadre des « *personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* » et vise par une « discrimination positive » à modi-

(8) Le document de l'ONU A/CONF.157/23 du 25 juin 1993, page 19 pose dans son point 31 le principe suivant : « *La conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux Etats d'assurer la libre et pleine participation des populations autochtones à la vie de la société sous tous ses aspects, spécialement s'agissant des questions qui les concernent* ».

fier une situation particulière. Dans la mesure où cette conception est généralisable, elle permet de mieux appréhender l'objet de ce domaine de la recherche. Il s'agit d'étudier un régime juridique original destiné à pallier certaines déficiences et au profit de certaines minorités identifiables par leur ancienneté de l'occupation de l'espace, comme le révèle l'étymologie. Au sens originel, le mot désigne « les seuls à être originaires du lieu », « *qui est censé n'y être pas venu par immigration* » précise le Robert. Or, les pays sur lesquels nous travaillons n'ont pas constitué durant ce dernier siècle (et à la différence de colonies de peuplement comme l'Afrique du sud, le Zimbabwe...) des zones de migrations de populations étrangères auxquelles auraient été reconnues des droits particuliers sur les forêts. Même en prenant en compte la situation dramatique des populations déplacées (et la période nous en offre de nombreux exemples, du Rwanda au Libéria), la distinction entre « autochtones » et « allochtones » n'est pertinente que dans quelques pays, tel la Côte d'Ivoire et avec des conséquences essentiellement politiques. Car, dès lors qu'on est convaincu que l'histoire de l'Afrique est, depuis des millénaires, celle d'une migration continue de l'ensemble des populations dans ce qui apparaît comme un véritable « maëlstrom », il n'est plus possible de définir, sauf de manière raciste comme au Rwanda ces derniers mois, qui est « autochtone » ou « allochtone ». Le qualificatif est donc peu pertinent dans le contexte africain (à la différence de situations américaines ou asiatiques) et devra être utilisé comme désignant des populations vivant « traditionnellement » des ressources forestières. On en exclut les populations urbaines et les formes modernes ou capitalistes d'exploitation forestière. Il s'agit d'une partie toujours importante des populations d'un pays bien que l'impact économique de leurs activités soit marginal et que leur portée soit marginalisée, spécialement par les législations foncières ou forestières.

« *Forêt* » dans le contexte africain, est enfin un de ces faux amis qui méritent également un détour par l'étymologie. Au sens premier, le terme ne désigne pas un couvert arboré ou un ensemble ligneux (9). Venant du latin « forum », lieu « public » de réunion et tribunal, le terme « forestis » apparaît au douzième siècle comme un adjectif pour désigner les portions du domaine qui restent sous le contrôle direct du seigneur et dont l'accès est interdit aux serfs. La traduction la plus simple de « forestis » est donc « ce qui est interdit », l'interdiction couvrant les garennes (pour la chasse aux lapins), les friches (pour les autres gibiers) et les chênaies (dont les glands nourrissent les troupeaux de porcs). Ainsi a été introduite une relation entre des espaces arborés et un régime juridique particulier fondé sur l'interdiction et l'exclusion et qui s'est retrouvé dans le droit colonial français lors de la constitution du domaine privé de l'Etat colonial et des forêts classées par la règle-

(9) L'appropriation de la terre en Afrique noire, *op. cit.*, p. 97.

mentation de 1935 en AOF. Or ces populations avaient un usage socio-économique des couverts forestiers qui déterminait, et souvent détermine toujours, leur reproduction. La chasse, la pêche, la collecte des produits alimentaires, l'élevage plus ou moins sédentaire, le ramassage du bois de chauffe, l'abattage du bois de construction, l'extraction de matériaux ou de minerais sont autant d'activités indispensables (10) à des sociétés rurales. A ces activités économiques, il faut y ajouter les activités religieuses, par exemple au sein de ces bois sacrés dont nous reparlerons.

En soulignant l'origine particulière de la politique forestière des pays d'Afrique francophone, on ne fait pas œuvre de linguistique mais on met le doigt sur un aspect essentiel des politiques de développement que l'on s'efforce de corriger actuellement : l'exclusion des populations soit de l'usage des forêts soit des politiques présidant à leur exploitation, ceci au nom de l'intérêt général mais en fait au seul profit des exploitants forestiers (souvent d'origine étrangère) et des budgets de l'Etat colonial puis post-colonial (cet Etat étant perçu également comme extérieur, voire étranger aux populations locales, comme on le constatera ultérieurement).

Le prise en considération de ces difficultés conceptuelles doit donc nous conduire à mieux préciser le contexte théorique et pratique des recherches menées.

Le cadre théorique : la notion de développement durable et ses implications pratiques

Depuis la fin des années « 80 » et le rapport Brundtland (11), les politiques nouvelles prenant en compte la bio-diversité et le respect des équilibres écologiques majeurs s'articulent autour de la notion de « *sustainability* », venant de « *to sustain* » qui, d'un point de vue juridique, est associé à trois situations : *to carry on*, *to support* et *to suffer* (12). Sous forme adjectivale et associé à « *development* », *sustainable* désigne un processus de changement à la fois reproductible et durable en intégrant ses propres coûts de reproduction ainsi que les externalités qui interfèrent dans sa reproduction et dans son adaptation aux modifications de son environnement.

Depuis le sommet de la terre de Rio de 1992, l'expression a été si bien popularisée qu'elle est devenue l'acronyme de base de tout projet ou programme de développement, comme si son emploi était également non ambigu. Or, depuis au moins la conférence de l'Association européenne des Instituts de recherche et de formation en matière de développement, tenue

(10) Cette liste n'étant naturellement pas exclusive d'autres activités et d'autres droits qui sont abordés dans les chapitres spécialisés de *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, précité, 98-103.

(11) Présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

(12) *Black Law Dictionary*, 4^e ed. révisée, 1974, p. 1617.

à Oslo en juin 1990 (13), nous savons que le paradigme qui fonde le développement reproductible et durable n'est pas spécialement différent des conceptions antérieures et qu'en particulier le point de vue des acteurs non dominants (les populations « autochtones » au sens précédent) est plus ou moins systématiquement exclu (14). L'agenda 21 qui en systématise les principes énonce que « *la croissance économique, le développement social et l'élimination de la pauvreté constituent dans les pays en développement les priorités absolues et sont en eux-mêmes essentiels à la réalisation des objectifs de viabilité aux échelons national et mondial (...) il est de l'intérêt commun des pays développés et des pays en développement, et de l'humanité en général, y compris des générations futures, de doter les pays en développement des moyens efficaces, notamment des ressources financières et des technologies sans lesquels il leur sera difficile de s'acquitter pleinement de leurs engagements* ». Mais, comme le remarque un document du CRID (15) auquel nous empruntons cette citation, ce faisant l'agenda 21 reste « *pleinement fidèle aux préceptes libre-échangistes (et) recommande à la fois 'une liberté de commerce et d'accès aux marchés ainsi qu'une mobilisation accrue d'investissements directs étrangers et de transferts technologiques' (...)* ». Mais « *peut-être encore faudrait-il que les investisseurs étrangers trouvent un intérêt à investir dans des pays très pauvres* » souligne le CRID et, ajoutons-nous, au profit de leurs populations les plus marginalisées dans le domaine peu rentable de la foresterie.

Le paradigme fondamental fondant la conception actuelle du développement reste ainsi entâché d'un ethnocentrisme qui, d'une part, considère que les causes du sous-développement sont dans la démographie ou dans la pauvreté, alors que certains analystes commencent à mettre en cause un environnement institutionnel inadéquat. D'autre part, ce paradigme considère que les solutions aux problèmes de développement sont une fois pour toutes disponibles dans la panoplie de l'économie marchande, ce qui fonde un universalisme auquel les sociétés en développement doivent accéder en récusant tout ce qui, dans leurs propres cultures, peut y faire obstacle (16). Une telle approche, qui porte au plus haut degré les conceptions développementalistes, est d'une terrible naïveté. En outre, elle interdit de prendre en considération le point de vue des acteurs marginalisés et, pour ce qui nous concerne, celui des populations autochtones dans la gestion et l'exploitation des forêts.

(13) *Lettre d'information de l'EADI*, « Spécial Oslo », n° 2, déc. 1990. Voir également le numéro spécial de la *Revue Tiers-monde*, Tome XXXV, n° 137, janvier-mars 1994, avec une introduction de Jean MASINI sur la notion de développement durable.

(14) Voir *La culture, obstacle au développement ?*, sous la dir. de G. RIST, Paris, L'Harmattan, 1994.

(15) Note du *Centre de recherche et d'information pour le développement* (CRID), « Financement du développement durable : où en est le débat international ? », Paris, juillet 1994, 5 p.

(16) Pour une analyse plus détaillée, E. LE ROY, « Land tenures systems » *Encyclopedia of Sub-Saharan Africa*, New York, à paraître.

Si donc, du point de vue politique, un tel paradigme est incontournable, il est scientifiquement illusoire et doit être remplacé par des propositions plus euristiques.

Il va de soi qu'un tel déplacement implique de renoncer à toutes les conceptions pseudo-scientifiques qui l'accompagnent ainsi qu'au langage juridique qui y est associé depuis l'émergence de ce que l'économiste américain Polanyi appelle « la grande transformation » (17) (capitaliste), en particulier la terminologie propriétaire qui est utilisée dans certains rapports introductifs mais qui est contradictoire avec les données collectées (18), comme le suggèrent implicitement les rapports congolais et malien.

II. – UN PARADIGME ALTERNATIF

POUR FONDER UNE ANALYSE DES MODALITÉS DE PARTICIPATION ET DE RESPONSABILISATION DES POPULATIONS AUX POLITIQUES FORESTIÈRES

La critique du paradigme dominant que nous venons d'esquisser et qui se caractérise par un universalisme fondé sur une approche libre-échangiste et capitaliste justifiant la démarche uniformisante du Droit en relation avec la philosophie dominante des juristes occidentaux, l'idéalisme (19), doit être au moins amendée si elle ne peut être directement et immédiatement remplacée.

De la manière la plus simple et en recourant à la postulation pour réduire l'ampleur de ce rapport, on peut concevoir trois propositions qui, en se conjuguant, permettent de fonder un paradigme alternatif, même s'il reste limité au contexte d'énonciation de la science occidentale du Droit.

D'un point de vue épistémologique, notre démarche devrait être interculturelle, et donc prendre en considération les différentes manières d'énoncer les rapports juridiques des populations relativement aux espaces forestiers et les logiques qui les justifient, ce que nous appelons en anthropologie juridique les « topo-logiques ». Bien que ces démarches commencent à être illustrées au sein de l'AUFELF-UREF, en matière de droits de l'homme par

(17) Titre d'un ouvrage traduit en français aux éditions Gallimard en 1983.

(18) Grégoire MADJARIAN, *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'harmattan, 1991.

(19) On se reportera en particulier aux travaux réalisés dans le cadre de l'UNESCO par le réseau international de recherche sur les transferts de modèles juridiques à la fin des années soixante-dix et dont les résultats ont été partiellement publiés dans *Domination ou partage, transfert des connaissances et développement endogène*, Paris, UNESCO, 1980, collection actuel n° 5.

exemple (20), les connaissances disponibles restent bien limitées, tant théoriquement que pratiquement. Mais, dans notre contexte, on se limitera à signaler la difficulté car le recours à la postulation présente cet avantage de ne pas nous obliger à justifier « en vérité » nos choix mais seulement à en apprécier les conséquences, positives ou négatives, pour la compréhension des problèmes qui nous sont posés.

Ces problèmes peuvent être synthétisés de la manière suivante : pour assurer un développement durable, il faut associer l'ensemble des populations à une nouvelle politique que, dans une contribution française du Ministère de la recherche et de l'espace à la conférence de Rio, nous appelions « *la gestion patrimoniale des terres, des ressources naturelles et des territoires* ». Nous affirmions dans ce texte qu'« *un développement fondé sur des valeurs endogènes et, souvent, communautaires, peut devenir durable et reproductible* » (21).

Pour cela, trois propositions peuvent structurer notre démarche :

- *Toute société dispose d'un ensemble de savoirs – savoir-faire et savoir-penser – qui expliquent sa manière particulière d'organiser son rapport à son environnement* et de le gérer selon une logique qui, pour n'être ni cartésienne ni marchande, n'en a pas moins une certaine rationalisation qui doit être prise en considération. Il est bien évident que parmi l'ensemble de ces savoirs et des techniques qui les accompagnent, le « Droit » a une place incontournable puisqu'il faut rendre opposable à « l'autre » les solutions mises en œuvre. Mais, ce « Droit » n'est pas nécessairement réductible à la conception qu'en ont actuellement les sociétés occidentales. Pour saisir le « droit de l'environnement » de chaque société, il convient d'identifier la logique qui fonde les modes de régulation de la société, en particulier dans le contexte de l'usage et de l'exploitation des ressources naturelles. Les travaux du CIRAD-forêt, en particulier ceux d'Alain Bertrand auxquels nous avons été associé au Mali, au Niger ou à Madagascar, mais aussi au Togo ou en Côte d'Ivoire, illustrent ainsi une diversité de situations et de logiques selon qu'on analyse le « foncier de l'arbre » ou « les fonciers des couverts forestiers », le pluriel impliquant des relations juridiques différentes selon qu'on se situe dans la « forêt noire », dans des plantations villageoises, dans des reboisements programmés par l'Etat... donc une domestication différentielle de la nature par l'homme (22). Le rapport malien en expose certaines applications à propos de l'appropriation de

(20) E. LE ROY, « Les droits de l'homme entre un universalisme hâtif et le ghetto des particularismes culturels », *L'effectivité des Droits fondamentaux*, Paris, AUFELF-UREF, 1994, pp. 59-69.

(21) Ministère de la recherche et de l'espace, *Environnement et Développement durable ; Contribution de la Recherche Française dans les Pays en Développement*, Paris, 1991, p. 6.

(22) Alain BERTRAND, « Les fonciers forestiers » *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, op. cit., pp. 104-108.

l'arbre qui « *est, le plus souvent, liée à celle de la terre* » ou à propos des modalités de gestion des plantations villageoises.

- *La logique fondant le « droit de l'environnement », est déterminée par la vision du monde inhérente à chaque société et justifiant ses particularités, donc l'identité collective du groupement.* Cette vision du monde est saisissable dans des cosmologies, des cosmogonies et des récits de fondation, ainsi que dans une riche littérature orale ou plus rarement écrite. De manière pratique, c'est à travers la conception de la sacralité (23) – même dans des contextes de sécularisation, de laïcisation voire de matérialisme – qu'on peut repérer les fondements de ces visions du monde et leur extrême diversité. Selon Norbert Rouland, Michel Alliot, un des fondateurs de l'anthropologie juridique en France, formulerait synthétiquement cette relation en posant que « penser Dieu, c'est penser le Droit » (24). Ainsi lorsque Descartes considère l'homme comme « *maître et possesseur de la nature* » c'est en relation avec notre mythe judéo-chrétien de la création qu'on trouve dans le livre de la Genèse de la Bible. Totalement différente, parce que fondée sur l'animisme et le communautarisme, est la vision « bantou » du monde qu'évoque le rapport congolais. « *La forêt constitue en effet pour les populations une source d'attraction et de répulsion. Elle est source d'attraction car elle fournit à l'homme son alimentation, les matériaux nécessaires à son habitat, ses médicaments, son énergie et parfois son habillement. La forêt est aussi une source de répulsion. Car elle est perçue comme le siège des mânes des ancêtres. Elle apparaît comme le domicile des génies. Qu'ils soient bienfaisants ou malfaisants, ils sont toujours respectés, honorés et craints. Ces croyances débouchent sur l'institution des forêts sacrées (...)* ». L'incidence de ces visions du monde sur le Droit des populations autochtones s'exprime en particulier par une philosophie juridique « réaliste », communautariste, marquée par l'oralité et souvent nimbée de la sacralité du culte des ancêtres (25). Ses implications sont d'autant plus délicates à apprécier que, le plus souvent, les analyses restent caractérisées par ce que nous appelions en 1980 « le référent précolonial » (26) appliquant le principe de l'englobement du contraire que l'anthropologue Louis Dumont considère comme le fondement de l'idéologie moderne (27). Dans cette perspective, le rapport juridique entre les populations et les ressources de leur environnement est « naturellement » analysé en terme de « propriété » ou de ses démembrements (les droits d'usage ou d'usufruit) alors que la représentation de la propriété foncière, comme le montre

(23) C'est ce que suggèrent aussi les rapports congolais et malien. Ce dernier analyse « le principe de la sacralité des formations végétales », pp. 14 et s.

(24) Norbert ROULAND, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, p. 401.

(25) Voir également le rapport malien, pp. 14-15.

(26) *Enjeux fonciers en Afrique noire*, sous la dir. de E. LE BRIS, E. LE ROY et F. LEIMDORFER, Paris, Orstom-Karthala, 1982, pp. 23-26.

(27) L. DUMONT, *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil, 1983.

G. Madjarian dans l'ouvrage précité, doit être associée à notre conception moderne et capitaliste. Il faut donc approfondir tant les concepts que les contextes d'analyse dans un monde en pleine évolution et où toutes les formes de régulation, quelles soient « traditionnelles » ou « modernes », sont en voie de redéfinition soit par contamination interne, soit par transformation externe.

- *Apprendre à conjuguer le global et le local* par une meilleure compréhension des modes spécifiques d'articulation des rapports sociaux et juridiques dans chaque société. Il s'agit là d'une des principales conclusions d'un ouvrage collectif à l'échelle de la francophonie, *Etat des savoirs sur le développement* (28), qui illustre, dans le domaine du Droit et du développementalisme, tant une évolution dans les théories qu'une mutation progressive du contexte global. Depuis quelques années, nous entrons dans un monde nouveau que certains abordent avec le concept de post-modernité. L'uniformité du Droit y cède au pluralisme juridique, voire au multi-juridisme (29). Ainsi au lieu d'opposer les modes de régulation et de ne concevoir le Droit qu'au travers de l'Etat, on doit apprendre à conjuguer le global et le local sans sous-estimer l'incontournable médiation de l'Etat à l'échelle nationale.

Ce treizième travail d'Hercule reste encore largement spéculatif. Les efforts de théorisation sont réduits (30) et délicats à mener. Ils n'en restent pas moins incontournables en tant que rupture épistémologique à concrétiser à l'horizon du Droit du XXI^e siècle.

III. – MATÉRIAUX POUR UN DROIT AFRICAIN DE L'ENVIRONNEMENT

Dans quelle mesure les rapports introductifs contribuent-ils à l'avènement de ce nouveau Droit annoncé par Michel Alliot il y a plus de dix ans (31) : « *un nouveau visage de la loi africaine se dessine progressivement au travers de certaines législations et des pratiques. On pressent à quelques indices que la loi de l'Etat n'est plus, comme dans la théorie occidentale, le fondement immédiat du Droit et qu'au système occidental du Droit étatique applicable à tous et contraignant dès sa promulgation, on préfère progressivement cantonner le Droit de l'Etat dans le rôle d'un idéal vers lequel on est seulement invité à évo-*

(28) Sous la dir. de C. CHOQUET, O. DOLLFUS, E. LE ROY et M. VERNIÈRES, Paris, Karthala, 1993, pp. 213-225.

(29) *Ibidem*, pp. 75-83.

(30) G. HESSELING et E. LE ROY, « Le Droit et ses pratiques », *Politique africaine*, vol. 40, déc. 1991. A. GUICHAOUA et Yves GOUSSAUT, *Sciences sociales et développement*, Paris, A. Colin, col. Cursus, 1993, pp. 114-116.

(31) Michel ALLIOT, « L'évolution de la notion de Droit en Afrique », *Dynamiques et finalités de Droits africains*, sous la dir. de G. CONAC, Paris, Economica, 1980, p. 485.

luer et limiter ses effets uniformisants en reconnaissant et même en organisant le Droit propre de chaque communauté locale » ?

La lecture des rapports disponibles, avec en arrière-plan la connaissance récente des expériences de quelques autres pays, tels le Sénégal, ou la Côte d'Ivoire, pour l'Afrique de l'ouest, les Comores et Maurice pour l'Océan Indien suggèrent d'organiser nos propositions selon trois strates :

- les données juridiques obsolètes, « polluantes » et qui devront faire l'objet de transformations plus ou moins radicales ;
- les données juridiques innovantes, à développer ou à parfaire dans un contexte de plus large participation des populations ;
- les « trous noirs » et autres préoccupations dont l'absence est très présente dans les rapports et qui, ainsi, doivent faire l'objet de nouvelles recherches.

Les approches « obsolètes » (ou « plus jamais ça »)

Aucun rapport ne dit aussi clairement que nous que certaines techniques juridiques sont dépassées mais l'idée est exprimée dans le rapport camerounais parlant d'une nouvelle politique « ambitieuse ». Le problème est également appréhendé par le rapport congolais qui montre à juste titre que le principe du classement des forêts est celui de *l'interdiction* : « Dans certaines forêts classées et suivant certaines conditions, les droits d'usage sont strictement interdits. Il s'agit des parcs nationaux, des périmètres de reboisement et des réserves naturelles intégrales » (p. 20). Quant à lui, le rapport togolais (32) suggère le caractère impérial, dérogatoire, arbitraire et non démocratique de la politique togolaise en matière de procédure de classement et d'extension de forêts classées. Le rapport malien, déclare que, pour ce qui concerne la gestion des forêts du Mali, « ce qui caractérise cette gestion, c'est son caractère outrancièrement répressif » (...). *Au cours de la conférence nationale d'août 1991 (...) les populations ont marqué leur total désaccord avec les méthodes de gestion étatique des ressources naturelles (terre, forêt, eau)* (c'est nous qui soulignons).

Les travaux récents réalisés au sein de la FAO, du CIRAD-forêt ou de l'UICN, souvent cités dans le numéro spécial de *Politique africaine* « l'homme et la nature en Afrique » (33), soulignent le caractère non seulement totalement inefficace de ces approches mais aussi inacceptable sur le plan de la philosophie juridique. Citons, à titre d'illustration quelques lignes de l'introduction du numéro de *Politique africaine* : « Les politiques publiques de gestion des ressources naturelles apparaissent ainsi comme des ingérences déstabilisant des conditions d'existence de groupes sociaux vulnérables au nom

(32) Rapport, pp. 32-33, à référer à Louis MERLET, « Domaine réservé ; la protection de la faune au Togo », *Politique africaine*, vol. 27, sept. 1987, 55-66.

(33) Sous la direction de François CONSTANTIN, volume 53, mars 1994.

de priorités définies avec une large marge d'incertitudes par des acteurs extérieurs (...) Sans aller jusqu'à l'élimination physique (mais on s'en approche parfois de manière insidieuse), l'histoire récente des sociétés paysannes (celles qui vivent là où les mesures contraignantes sont mises en œuvre) est celle d'une dépossession continue et globale puisqu'à la fois économique, juridique, politique, culturelle, sinon psychologique » (34).

Le bilan de situation juridico-foncier réalisé pour le ministère du développement rural du Mali, en 1991-92, soulignait à l'évidence que ce principe d'interdiction autorisant tous les abus de droit des services forestiers avait ruiné toute politique domaniale, renforcé la méfiance des ruraux à l'égard de l'Etat et déstabilisé une gestion raisonnable des ressources naturelles renouvelables (35). Ceci conduisait à préconiser une réforme en profondeur des services forestiers et de la législation forestière et de fonder la gestion des ressources sur les principes de participation des populations, de décentralisation et de subsidiarité.

On ne doit pas cacher que pour répondre à ces exigences, nombre de procédures juridiques sont inadaptées voire contradictoires avec les nouveaux principes de politique de conservation et de gestion. C'est toute la conception de la domanialité qui est ici en question, avec, en complément, le problème de savoir quel rôle reconnaître et faire jouer à la propriété privée en terme d'opportunités économiques, de stratégies politiques et de conséquences sur la stratification sociale...

Devra-t-on en arriver à souhaiter que « les codes brûlent » pour qu'enfin les forêts cessent de brûler ? Avec cette remise en cause des codes forestiers, c'est toute une conception de la vie juridique et du Droit qui est interpellée.

Les éléments innovateurs à féconder

Ces éléments sont « ténus » dans le rapport togolais et sont envisagés principalement à propos de l'indemnisation de l'exercice des droits d'usage à caractère commercial ou à propos de la création de zones d'environnement protégé, par reconnaissance de droits « *en vue de préserver l'avenir de la collectivité autochtone* ».

On a déjà indiqué que le code forestier congolais avait prévu (36) des « *forêts de développement communautaire* » qui n'ont malheureusement pas vu le jour, comme cela arrive fréquemment dans des situations de transition, avec une conséquence dramatique qu'indique en conclusion le rapport : « *on peut soutenir que la reconnaissance des droits des populations n'est que formelle. Elle n'a pas débouché sur une psychologie nouvelle de type consensuelle* ».

(34) François CONSTANTIN, « L'homme et la nature, une gestion à réinventer ? », *op. cit.*, p. 6.

(35) E. LE ROY, « Mali : La troisième République face à la méfiance des ruraux », *Politique africaine*, vol. 46, juin 1992, 138-142.

(36) Loi 32-82, article 3-6.

dans laquelle la population exercerait des prérogatives vis-à-vis de la forêt et serait aussi soumise à des obligations ».

La position camerounaise (confirmée sur le terrain par les premières expériences dont nous avons pu connaître l'impact (37)) est infiniment plus positive à nos yeux. Le rapport la présente ainsi : *« Sur un tout autre plan, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties »*. Il s'agit d'une approche contractuelle qui n'a sans doute pas encore pris la mesure d'une contractualisation dans un contexte de marchandisation imparfaite de la terre et des ressources naturelles mais qui a le mérite d'aborder la participation des populations dans le bon sens et dans l'esprit du paradigme que nous avons illustré dans le point II.

On relèvera enfin certains apports des rapports sénégalais et malien. Le rapport sénégalais indique que les responsables nationaux de la politique forestière sont à la recherche d'un équilibre nouveau entre les exigences « propriétaires » de la Banque mondiale et les expériences non-propriétaires développées depuis la loi sur le domaine national de 1964. Cet équilibre se traduit par la reconnaissance de la propriété sur la ressource (la plantation réalisée de main d'homme), tout en protégeant les « droits d'usage » des populations riveraines et, plus généralement, en revalorisant la philosophie juridique de la réforme foncière de 1964, une des grandes œuvres de l'époque senhorienne.

Quant au rapport malien, il rappelle un principe fondamental, celui de la complémentarité des activités, donc des droits, donc des responsables chargés de gérer les ressources naturelles, en évoquant en particulier le cas du delta inférieur du Niger. C'est un des enjeux fondamentaux dans la constitution des aires protégées ou des réserves de biosphère.

Les « trous noirs » de la question forestière et les moyens de résoudre la quadrature du cercle

Le premier « trou noir » est celui des modalités de la participation des populations pour sortir de la logique d'exclusion, éviter que la recherche d'une uniformisation ne conduise au mimétisme, interdire des pratiques militaro-policières des agents forestiers ou réduire l'exploitation des populations...

Le rapport nigérien explique en fin du texte concernant notre domaine que *« (...) le souci de préserver les droits des populations autochtones transparaît à travers l'obligation faite à l'administration de respecter les droits des tiers et de consulter les populations concernées chaque fois qu'il est décidé de réaliser*

(37) A. KARSENTY, *Economie, Foncier, Politique forestière. Appui au Projet d'aménagement pilote intégré (API) de Dimako (Cameroun)*, Nogent, CIRAD-Forêt, mai 1994.

des aménagements forestiers sur des terrains domaniaux. Lorsque ces aménagements portent sur le domaine forestier réservé ou protégé, ils doivent être compatibles avec les possibilités d'accès et d'usage de la forêt coutumièrement reconnues aux communautés autochtones pour leurs besoins individuels ». Dans le cadre du projet Energie II du Niger (38), cette approche a reçu une application remarquable sous la forme de la mise en place de marchés ruraux de produits forestiers. Cette mise en place répond à une approche contractuelle, d'esprit capitaliste tout en prenant en compte le caractère imparfait de la marchandisation des ressources ligneuses. Elle illustre également l'idée qu'on peut trouver dans une association des techniques juridiques et économiques une réponse adaptée si cette approche a su mesurer les enjeux politiques et financiers d'une politique fondée sur la participation et la responsabilisation des populations, à leur initiative et selon leurs propres formes d'organisation.

Un autre « trou noir » correspond à la nature des droits à reconnaître et des procédures à mettre en œuvre.

Nous avons déjà évoqué leur diversité. Le rapport malien en dresse un catalogue qui ne saurait épuiser les situations locales mais qui a le mérite d'orienter notre attention vers une identification dynamique des pratiques forestières, ce qui est trop rarement le cas.

Le rapport malgache, bien discret dans ce domaine, ne contient malheureusement aucune référence aux travaux conduits par le FOFIFA d'Antanarivo sur « La production forestière dans l'économie rurale sur les hautes terres malgaches » depuis 1989. A partir de l'observation de l'exploitation des plantations d'eucalyptus robusta dans deux zones des hautes terres, nous avons pu mettre en évidence (39) les logiques de sécurisation foncière présidant à cette économie partiellement reliée à l'économie nationale et internationale, et fonctionnant de manière parfaitement autonome. Ce qui est intéressant, c'est que cette sécurisation repose sur une combinaison de formes modernes (assurant, malgré les faiblesses des services domaniaux, une sécurité externe) et traditionnelles (intégrant toutes les dynamiques internes des unités familiales de production).

Malgré un contexte économique national défavorable, *c'est le caractère hybride et métisse de ces dispositifs* qui a évité à cette économie forestière « informelle » le naufrage qu'ont connu d'autres segments des systèmes de production à la fin de la II^e République. C'est ainsi la prise en considération des logiques fondant les rapports sociaux actuels, déterminés par le local comme par le global que des réponses pertinentes sont ainsi apportées, *extra legem...*

(38) Projet Energie II, *Les marchés ruraux de bois de feu au Niger*, Groupement SEED-CITRAD-Forêt, Nogent sur Marne, 1994.

(39) *L'appropriation de la terre en Afrique noire, op. cit.*, p. 333.

Un troisième trou noir tient à l'insuffisance des connaissances en matière de sécurisation. S'il s'agit maintenant d'un terme à la mode, c'est trop souvent en terme de droit de propriété qu'on aborde la sécurité du producteur, donc la sécurisation de ses activités.

Les travaux récents illustrent qu'il n'existe pas de sécurisation sans un environnement institutionnel adéquat (la fameuse capacité de « *governance* » de la Banque mondiale), que le statut juridique de la terre ou de la ressource n'est qu'un élément dans le processus de sécurisation et que l'enjeu fondamental est de disposer de « forums » de négociation et de règlement des conflits avec un droit procédural pertinent.

Enfin, un dernier trou noir est constitué par le refus de considérer la place du politique dans toute gestion des ressources naturelles. Trop souvent, les projets forestiers se déchargent sur les autorités locales du soin d'aborder de manière paritaire l'ensemble des enjeux de gestion. De ce fait, ils se condamnent au mieux à la cécité, au pire à l'échec. Il convient donc de recentrer nos approches pour restituer au politique le rôle qu'il doit jouer, en particulier pour les nouvelles politiques juridiques du XXI^e siècle qu'il convient dès maintenant de préparer.

En conclusion, et comme on a pu le constater dans ces dernières pages, il existe dans les expériences contemporaines des pays d'Afrique des tendances positives à trouver des solutions pour sortir des politiques forestières de type colonial et autoritaire. Ceci est de la responsabilité des citoyens africains.

En tant que chercheurs, nous pouvons contribuer à préciser les solutions possibles à condition que nous assumions trois contraintes majeures.

D'une part, nous devons intégrer la complexité comme une donnée fondamentale des situations et des analyses que nous développons. Or, nous ne savons pas traiter de manière opérationnelle la complexité.

D'autre part, nous devons être convaincus que nous sommes en face de systèmes « ouverts », en adaptabilité continue pour conformer les moyens aux fins constamment en évolution. Le titre d'un ouvrage récent de Sara Berry, « *No condition is permanent* » (40) illustre parfaitement cette approche.

Enfin, ce type d'approche doit définitivement renoncer aux schémas évolutionnistes. Dans son ouvrage, Sara Berry l'explique en ces termes à propos de la non-diffusion de la propriété privée : « (...) *when transactions in land rights have become thoroughly commercialized, they have remained tied to social identities, and claims on particular pieces of land have proliferated over time, rather than converging towards private ownership* » (1993-119).

(40) Sara BERRY, *No Condition is Permanent, the Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1993.

De nouveaux programmes de recherche partagée devraient permettre d'en approfondir les virtualités, à condition de changer de paradigme et d'opter résolument pour une innovation dans les politiques et dans les pratiques juridiques.

Synthèse des travaux de la première journée

PAR

FRANCIS HAUMONT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN EN BELGIQUE

L'intérêt du thème du colloque est apparu dès son introduction. En effet, alors qu'il est généralement de coutume que les personnalités politiques accueillant les congressistes soient relativement peu diserts sur le sujet auquel les journées qu'ils introduisent sont consacrées, Messieurs DEVALLOIS et LANDRIEU, l'un et l'autre, ont présenté la forêt, son histoire, ses mystères, ses symboles, mais aussi ses enjeux.

Cette introduction fut substantiellement complétée par un exposé abondamment illustré de Monsieur BOUTHILLIER qui, de manière extrêmement précise, a décrit la forêt, sa répartition dans le monde et par habitant, son importance économique et sociale.

C'est ainsi qu'apparaissent de manière différenciée les enjeux entre les pays développés où, du point de vue économique, la forêt est utilisée à des fins industrielles (sciage, pâte à papier,...) et les pays en développement où le bois est bien sûr un produit à vendre aux pays développés, mais aussi une source d'énergie (bois de chauffe) ou de production (fruits, huiles, caoutchouc,...).

Par ailleurs, la forêt joue aussi un rôle social au niveau récréatif et des loisirs. Elle a également un rôle climatologique et constitue en outre un agent de conservation de la biodiversité.

Comme la forêt est convoitée, elle tend à s'affaiblir surtout dans les pays du sud. Il faut donc s'efforcer de combiner les enjeux apparemment inconciliables ou contradictoires pour non seulement maintenir la forêt, mais aussi, dans la mesure du possible, la reconstituer. Ce qui rentre parfaitement dans le concept de développement durable.

Après cette première partie non juridique, il appartenait à Monsieur LAGARDE d'ouvrir le feu de l'analyse juridique. Son rapport, présenté en son absence par S. DOUMBE-BILLE, portait sur le rôle du droit national dans la protection de la forêt sachant qu'une protection de la forêt n'a de sens que si cette politique est accompagnée de mesures permettant sa valorisation.

Selon le rapporteur, le droit national peut porter sur deux pôles d'action : un premier sur les structures, l'autre sur le droit des biens. En ce qui

concerne les structures, le droit national peut régir les structures étatiques telles que les structures administratives, de gestion ou encore de formation. Mais il peut aussi régir les structures privées soit des propriétaires, soit des utilisateurs (promeneurs, chasseurs,...). Au niveau du droit des biens, le droit national sert essentiellement à identifier les sols soumis à tel ou tel régime juridique.

Et de conclure à l'utilité d'une définition par le législateur soit sous forme d'un corps unique de textes, c'est-à-dire un code, voire un « mégacode », soit sous forme de législations spécifiques selon l'objet sur lequel elles portent (incendies, défrichement,...).

Il revenait à Monsieur KAMTO de présenter la manière dont la forêt doit être abordée en droit international.

Certes, qualifier la forêt de « patrimoine commun de l'humanité » est tentant. Et pourtant, mais cette question reviendra dans la suite des travaux, cette proposition, selon le rapporteur, ne résiste pas à l'analyse : ce patrimoine commun, au profit de qui ?, comment faire accepter la supranationalité dans ce domaine ?,...).

Conscient du fait que la forêt reste perçue par les Etats comme avant tout une richesse nationale, Monsieur KAMTO propose plutôt de qualifier la forêt de « patrimoine national d'intérêt écologique commun ».

Ces deux rapports juridiques introductifs étant faits, les travaux de cette première journée se sont poursuivis avec l'analyse des différentes questions abordées dans les rapports nationaux.

Madame ULIESCU avait la tâche fastidieuse de décrire les institutions qui, au sein, de chaque pays, s'occupent, pourraient s'occuper ou devraient s'occuper de la forêt et de sa gestion. De telles institutions sont multiples et diversifiées. Elles se structurent, en premier lieu, selon l'organisation institutionnelle d'un pays et le partage des compétences entre l'Etat et les autorités locales d'une part, et, pour les Etats fédérés, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées d'autre part.

Par ailleurs, comme des débats l'ont précisé, ces institutions se rattachent le plus souvent au Ministère de l'agriculture, plus rarement à celui de l'environnement. En outre au sein du même ministère, il n'est pas rare d'observer l'existence de plusieurs services qui se partagent les compétences, mais qui sont aussi parfois concurrents sans que les arbitrages nécessaires à la cohérence des actions soient systématiquement mis en place.

En ce qui concerne les aspects financiers et fiscaux, Monsieur SCHMITT, dans son rapport de synthèse, n'a pas manqué de souligner comment le fisc a rapidement vu dans la forêt une source de recette fiscale importante. Dans ce contexte, en vue de maximiser la recette, le fisc adopte, en tout cas dans les pays du nord, une politique fondée sur la patience. Cette patience, les

pays du sud ne l'ont pas ; la taxation devient alors un incitant au déboisement.

Par ailleurs, à côté de la politique fiscale, se développe une politique d'incitants financiers en vue d'une meilleure gestion de la forêt et d'un reboisement, cette politique s'avérant, mais ce n'est pas une surprise, plus efficace dans les pays du nord que dans ceux du sud.

Le dernier rapport de la journée était consacré à l'importante question des instruments de gestion et d'aménagement de la forêt en vue de la protéger et de la valoriser. Le rapport de synthèse d'E. ORBAN DE XIVRY a conduit les participants dans les méandres de la politique de gestion forestière. Classant ces instruments entre ceux relatifs à la lutte contre l'incendie, les instruments de planification (plans d'action forestière, plans d'aménagement forestier, planification d'aménagement du territoire) ou encore ceux relatifs à la protection des espaces et des espèces, son constat, s'il est encourageant au niveau théorique, est en revanche plutôt pessimiste au vu de la pratique, surtout dans le sud comme les débats l'ont confirmé. Mais même au niveau théorique parfois les réglementations posent problème comme c'est le cas du code malien du feu qui instaure un curieux mécanisme de responsabilité des collectivités villageoises.

ASPECTS INTERNATIONAUX

Aspects institutionnels et financiers de la protection des forêts en droit international

PAR

ALEXANDRE CHARLES KISS
DIRECTEUR DE RECHERCHES AU CNRS

ET

DUBRAVKA BOJIC
« CENTRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT »
DE L'UNIVERSITÉ ROBERT SCHUMANN STRASBOURG
(FRANCE)

INTRODUCTION

Aujourd'hui environ 30 % de la superficie terrestre non couverte de glace consistent en forêts ou en terres boisées. Il convient de souligner le rôle essentiel que jouent les forêts dans les grands équilibres écologiques à l'échelle des grandes régions du monde et de la planète. Tout d'abord, en absorbant le gaz carbonique et en dégageant de l'oxygène au cours du processus de photosynthèse, elles aident à contrôler la teneur en gaz responsable de l'effet de serre et créent l'atmosphère indispensable au maintien de la vie. Les forêts des bassins versants sont particulièrement importantes, car le couvert forestier réduit aussi l'érosion des sols en ralentissant le ruissellement de l'eau, et en réduisant les risques d'inondations et d'envasement des réservoirs et des voies d'eau.

Enfin, les forêts fournissent des produits alimentaires, du fourrage et des médicaments, du bois d'œuvre, des poteaux et du bois de combustible, ainsi que des matières premières pour l'industrie. Les forêts tropicales sont de surcroît l'habitat d'à peu près 50-80 % de la totalité des espèces existant sur la Terre.

Toutefois, elles sont aussi soumises à la plus grave menace de destruction. Elles sont déboisées à des fins agricoles ou à d'autres fins tels que l'utilisation de bois de feu et de charbon de bois, l'expansion des zones urbaines et industrielles, le surpâturage et la récolte de fourrage. A cela s'ajoute la pollution atmosphérique et le rétrécissement de la base génétique des essences forestières, qui est une conséquence de la foresterie commerciale. L'appau-

vrissement et le dépérissement des forêts ont également pour conséquence la perte de diversité biologique, les dommages causés à l'habitat de la faune et de la flore et enfin, la détérioration de la qualité de la vie et la réduction des possibilités de développement.

Cependant, le problème de la déforestation, tout en étant l'objet de nombreux débats internationaux, est resté en dehors de tout document international visant spécifiquement la conservation et la gestion rationnelle des forêts. En effet, depuis 1983 et l'Accord international sur les bois tropicaux, les forêts ont été protégées seulement indirectement à travers les documents internationaux concernant les ressources naturelles (1).

La Conférence mondiale sur l'Environnement et le Développement (dorénavant la CNUED), qui s'est tenue à Rio du 4 au 14 juin 1992, aurait pu être le cadre idéal pour l'adoption d'un document contraignant sur les forêts. Cependant, sous la pression des pays en voie de développement dotés d'un important couvert forestier, mais qui manquent des ressources financières et techniques nécessaires pour sa protection adéquate, les négociations ont conduit à un compromis politique non contraignant.

Il convient donc tout d'abord d'illustrer le cadre normatif et institutionnel existant en matière de protection des forêts, pour examiner ensuite les moyens financiers dont les actions visant la prévention de la déforestation peuvent être dotées.

CHAPITRE I^{er}. — LE CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DES FORÊTS

Le problème de la déforestation dans le monde a occupé une place prépondérante au cours de la CNUED. Cependant, c'était plutôt le mode d'utilisation des forêts qui avait été l'un des thèmes les plus difficiles à négocier et qui a divisé le Nord et le Sud. En effet, il convient d'observer qu'avant la CNUED, l'Accord international sur les bois tropicaux, qui a été le seul document international portant uniquement sur les forêts, visait les mesures économiques relatives aux biens provenant des forêts tropicales. Avec la CNUED et ses documents officiels, les mesures écologiques ont prévalu, tout en reconnaissant la nécessité de concilier les exigences de protéger l'environnement avec les exigences du développement.

Enfin, après de longues et difficiles négociations, au lieu d'une convention internationale sur les forêts, ce qui était la proposition initiale des Etats-

(1) A titre d'exemple on peut citer la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972, la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de la faune et de la flore sauvage de 1973, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de 1979, ou la Convention sur la diversité biologique.

Unis et de la Grande Bretagne, le résultat a été le premier consensus mondial sur les forêts, par le biais d'une Déclaration de principes.

1. – *La Déclaration de principes,
non juridiquement contraignante mais faisant autorité,
pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation
et le développement durable de tous les types de forêts
(dorénavant la Déclaration)*

La Déclaration représente en effet un compromis politique entre les objectifs des pays du Nord, de plus en plus sensibles aux fonctions écologiques et sociales de la forêt en relativisant la contribution du bois et des autres produits forestiers à la vie économique, et le développement socio-économique des populations locales dont se préoccupent les pays en voie de développement.

En ce qui concerne son contenu, le concept central de la Déclaration est le terme de « durabilité » (du développement ou de la gestion), développé depuis le rapport Brundtland (2).

Ensuite, à travers les 15 principes « non juridiquement contraignant(s) » la Déclaration évoque tous les vrais problèmes concernant les forêts. Après le rappel de la Déclaration de Stockholm et son principe de la souveraineté nationale des Etats sur leurs ressources naturelles, un deuxième principe fonde ce droit des Etats sur leurs forêts, sur l'existence de politiques nationales compatibles avec le développement durable, en se référant également à un plan général de développement socio-économique et à une politique d'aménagement rationnel du territoire (3). On pourrait dire que ce principe reflète l'intérêt du Nord de disposer librement de ses propres forêts, et donc une régression dans le développement du droit international de l'environnement (4).

Enfin, en ce qui concerne la question du financement, la Déclaration ne prévoit aucun mécanisme institutionnel de financement proprement dit. Cette dernière cherche à encourager l'internalisation des coûts environnementaux et la prise en compte des bénéfices pour l'environnement dans les contraintes et les mécanismes du marché. Un appui financier pour faciliter l'accès à des techniques écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant, ainsi que leur transfert, notamment à des conditions concessionnelles et préférentielles, est également prévu.

Remarquons aussi que la question du commerce international des bois est traitée en trois paragraphes, qui rappellent l'obligation de la compatibilité

(2) Le rapport préparé en 1987 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies par M^{me} Gro Harlem BRUNDTLAND, Premier Ministre de Norvège, et appelé « Notre avenir à tous ».

(3) Voir la Déclaration, principe 1.a) et b) et 2.a).

(4) Voir M. SZEKELY, *The legal protection of the world forests after Rio 92*.

avec le droit et les pratiques commerciales internationales ainsi que l'attachement des Etats à un commerce ouvert et libre et répudiant les mesures unilatérales (5).

En conclusion, il faut dire que les négociations sur la Déclaration ont été menées parallèlement au débat sur la lutte contre la déforestation au sein de l'Agenda 21. En conséquence, la Déclaration a réduit considérablement l'enjeu du chapitre 11 de l'Agenda 21, un plan d'action adopté dans le cadre de la CNUED et comprenant 40 chapitres divisés en trois sections dont chacune précise les principes d'action, les objectifs, les activités à entreprendre, les moyens d'exécution et l'évaluation des coûts et des financements.

2. – *La forêt dans l'Agenda 21*

En effet, le chapitre 11, qui porte le titre « lutte contre le déboisement », couvre l'ensemble des conditions permettant une gestion durable de la forêt et des produits forestiers. Reparti en quatre domaines d'activité principaux (6), le chapitre 11 dresse une longue liste d'intentions concrètes.

Il s'agit de la volonté d'associer les populations locales au processus de décision qui les concernent, de l'importance accordée aux inventaires et aux bases de données, de la volonté d'accroître les surfaces forestières par le boisement, de l'attention grandissante portée aux produits de la forêt autres que le bois, etc.

Quoi qu'il en soit, l'avenir de ce chapitre de l'Agenda 21 dépend des procédures de suivi qui seront définies par la Commission du développement durable créée au sein des Nations unies, et des moyens d'exécution disponibles.

En ce qui concerne les moyens financiers, de façon générale ils proviendront des secteurs public et privé des pays en question. Pour les pays en voie de développement, si l'APD (Aide aux pays en développement) est la principale source de financement extérieur (7), il n'en demeure pas moins nécessaire d'obtenir d'importantes ressources, nouvelles et supplémentaires,

(5) Voir les principes 13, 14 et 15 de la Déclaration. Il convient de noter que les pays en voie de développement ont été sérieusement touchés par la menace de boycott de la part de nombreuses ONG et de certaines collectivités locales, en application des dérogations éventuelles aux règles ordinaires du GATT pour des clauses de sauvegarde de l'environnement.

(6) Il s'agit des domaines suivants : a) maintien des rôles et fonctions multiples de tous les types de forêts ; b) amélioration de la protection, de la gestion écologiquement viable et de la préservation de toutes les forêts ; c) promotion d'une utilisation et d'une évaluation efficaces visant à recouvrer la valeur intégrale des biens et services dus aux forêts ; d) création et/ou renforcement des capacités de planification, d'évaluation et d'observation systématique des forêts.

(7) Les pays développés réitèrent leur engagement à consacrer 0,7 % de leur PNB à l'APD, ce qui est le chiffre fixé par l'ONU et accepté par ces pays. Il faut dire qu'à l'heure actuelle le pourcentage moyen de cette aide est d'environ 0,3 %.

pour la réalisation d'un développement durable et pour l'exécution du Programme Agenda 21.

Quant aux ressources nouvelles et supplémentaires, elles devraient provenir des différents mécanismes de financement existant : L'Association internationale de développement, les Banques de développement régionales et sous-régionales, le Fonds pour l'environnement mondial, les institutions spécialisées compétentes, les autres organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales, les programmes d'aide bilatérale, l'allègement de la dette, les financements privés, les investissements, ainsi que les modes de financement novateurs (8).

Dans son chapitre 11 aussi bien que dans un certain nombre d'autres programmes, l'Agenda 21 se rapporte également au thème du commerce des forêts, jusqu'ici régi par l'Accord sur les bois tropicaux de 1983. A cet égard, la CNUED avait aussi proclamé son soutien à la négociation d'un accord destiné à succéder à l'Accord international sur les bois tropicaux.

3. – *L'Accord sur les bois tropicaux*

La seule institution qui s'occupe exclusivement de forêts est l'Organisation internationale des bois tropicaux, établie en 1983 par l'Accord international sur les bois tropicaux (9).

Il est significatif que cet accord, conclu il y a déjà 11 ans sous les auspices de la CNUCED (10), avait pour objectif de parvenir à une utilisation durable et à la conservation des forêts tropicales. Au sein de cette organisation internationale, un grand nombre de pays exportateurs de bois tropicaux a adopté en 1990 « l'Objectif 2000 », juridiquement non contraignant, qui prévoit que la totalité du commerce international de bois tropicaux en l'an 2000 porte sur des grumes issues d'une gestion durable. Plus récemment, la volonté de prendre dûment en compte les liens entre l'environnement, le commerce et le développement est présenté aussi dans « l'Engagement de Carthagène », auquel a abouti la huitième session de la Conférence du commerce et du développement de la CNUCED, organisée en février 1992.

Partiellement influencés par la CNUED, les pays producteurs et les pays consommateurs ont entrepris en 1993 les négociations sur un accord destiné à succéder à l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux.

Enfin, le 26 janvier 1994 a été adopté l'accord remplaçant l'Accord international sur les bois tropicaux de 1983. Quant à son contenu, les questions-clé au cours des négociations ont été la discrimination commerciale, l'objec-

(8) Cf. le chapitre 33 de l'Agenda 21.

(9) L'Accord international sur les bois tropicaux de 1983 était en vigueur pour 52 pays.

(10) Commission des Nations Unies sur le Commerce et le Développement.

tif « 2000 », les ressources financières et le fonctionnement de l'organisation internationale des bois tropicaux (11).

En ce qui concerne l'aspect institutionnel, l'Organisation internationale des bois tropicaux reste l'institution chargée d'assurer la mise en œuvre des dispositions de l'Accord et d'en surveiller le fonctionnement. Le Conseil international des bois tropicaux est son organe le plus haut.

Quant aux ressources financières, à côté d'un compte spécial destiné à financer les différents projets et leurs activités préalables, qui était déjà prévu par l'Accord de 1983, le nouvel accord a établi un fonds pour la gestion durable des forêts productrices de bois tropicaux. Il pourrait être intéressant de dire quelques mots de plus sur ces deux sources de financement.

a) *Le compte spécial*

Au sein du compte spécial deux sous-comptes sont institués : le sous-compte des activités préalables aux projets et le sous-compte des projets. Ainsi, les ressources du compte spécial peuvent être utilisées pour les activités préalables aux projets et pour les projets approuvés par le Conseil international des bois tropicaux. Les sources possibles de financement du compte spécial sont les ressources du Fonds commun pour les produits de base, les institutions financières régionales et internationales et les contributions volontaires.

Il convient de noter qu'en ce qui concerne le mode de paiement, le Conseil peut décider d'accepter des contributions sous d'autres formes, y compris sous forme de matériel ou de personnel scientifique et technique, selon les besoins des projets approuvés.

b) *Le Fonds pour la gestion durable des forêts productrices de bois tropicaux*

Avant tout, il faut dire que le nouveau fonds a été créé en vue de rehausser les capacités des membres d'appliquer la stratégie conçue pour atteindre l'« objectif 2000 ». Quant aux ressources, le Fonds sera constitué par les contributions des donateurs, par 50 % du profit tiré des activités relatives au compte spécial et par les contributions des autres sources privées ou publiques que le Fonds peut accepter suivant ses règles financières.

(11) Il convient de noter qu'un des points controversés pendant les négociations sur l'Accord a été son champ d'application. Les pays en voie de développement, qui sont également les principaux producteurs de bois tropicaux, souhaitent qu'il couvre tous les types de bois. Toutefois, le nouvel accord, tout en reconnaissant la nécessité d'appliquer les critères appropriés de la gestion, de la conservation et de l'utilisation sur toutes les forêts, concerne en premier lieu les bois tropicaux. En effet, il s'agit d'une solution injuste qui ne reflète pas de façon appropriée la crise environnementale que connaît la planète. On devrait, en effet, traiter les bois tropicaux et les autres bois sur un pied d'égalité (cf. le Préambule et l'article 2 para. 1^{er} de l'Accord de 1994).

Il serait peut-être utile d'indiquer quelques critères auxquels doivent se conformer les projets proposés en vue de bénéficier des ressources prévues par l'Accord : ils doivent concerner un des domaines énumérés dans l'Accord (recherche et développement, reboisement et gestion des forêts, etc.), ils doivent être importants par rapport aux objectifs de l'Accord, et leurs effets environnementaux et sociaux doivent être envisagés (12).

On a essayé de présenter jusqu'ici le cadre normatif existant pour les forêts. Toutefois, la majorité du couvert forestier mondial se trouve sur le territoire de pays en voie de développement, qui ne possèdent ni les moyens financiers ni les techniques nécessaires pour atteindre les objectifs posés pour une conservation effective et une gestion durable de leurs forêts. Par ailleurs, une coopération entre les pays ainsi qu'un appui financier au niveau international sont indispensables.

Il convient donc de voir maintenant les mécanismes de financement existant en droit international de l'environnement.

CHAPITRE II. – LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT EN DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Les débats et les négociations sur les forêts reflètent la prise de conscience croissante au plan international de la nécessité d'aborder de façon intégrée les problèmes de développement économique et les préoccupations environnementales et sociales.

Cependant, si le cadre normatif et institutionnel existant en droit international pour la protection des forêts est assez limité, les moyens financiers disponibles le sont encore plus. Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'avec la CNUED une première étape vers une protection effective des forêts a été franchie.

En analysant les mécanismes de financement existant en droit international de l'environnement, il nous semble que les juristes environnementaux ont repris l'un des vieux mécanismes juridiques d'origine anglo-saxonne – le mécanisme du « trust » – pour trouver des solutions.

Dans le texte qui suit, on va présenter tout d'abord les fonds internationaux en général pour voir ensuite les fonds spéciaux de la Banque mondiale, en suivant à cet égard le schéma proposé par M. Peter H. Sand (13).

(12) Cf. les articles 24 et 25 de l'Accord international sur les bois tropicaux de 1994.

(13) Cf. Peter H. SAND, *Trusts for the Earth : New Financial Mechanisms for International Environmental Protection*, The Josephine Onoh Memorial Lecture, 1994.

1. – *Les fonds internationaux en général*

Compte tenu de l'objet de notre exposé, nous nous bornerons à présenter brièvement certains des fonds créés au cours des trois dernières décennies : depuis le WWF (Fonds mondial pour la vie sauvage) (14) et le Fonds pour la protection du patrimoine mondial, jusqu'aux fonds conventionnels du PNUE.

a) *Le WWF*

Il s'agit d'un fonds créé en 1961 par un groupe de savants et de publicistes concernés par la disparition de la vie sauvage en Afrique, ce qui témoigne du rôle important des individus et des organisations non-gouvernementales dans la lutte pour la protection de l'environnement. Les coûts administratifs de son fonctionnement sont couverts par les intérêts tirés du Fonds spécial des donations, ainsi que des licences des marques et des autres activités publicitaires.

Ayant le statut d'une fondation (ou une sorte de « charitable trust »), le réseau du WWF inclut aujourd'hui 28 organisations nationales indépendantes affiliées au WWF International, qui est une organisation internationale autonome avec personnalité juridique propre.

b) *Le Fonds pour la protection du patrimoine mondial*

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972 a créé un Fonds pour la protection du patrimoine mondial, se basant sur les contributions nationales des Etats contractants à la Convention pour un montant égal à 1 % des contributions régulières au budget de l'UNESCO, ce qui lui assure la prévisibilité et la continuité des ressources financières.

Toutefois, sur 3 millions de dollars du budget total, 300,000 dollars sont destinés aux coûts administratifs et seulement environ 1 million de dollars à la protection du patrimoine naturel.

Il pourrait être intéressant de remarquer qu'il s'agit là d'une application du principe selon lequel certains biens se trouvant sous la souveraineté des Etats ont un intérêt qui concerne toute l'Humanité et doivent de ce fait être conservés par les soins de la communauté internationale toute entière. Ainsi, on retrouve ici la notion de « trust » : ce sont les Etats compétents *ratione loci* qui doivent assurer la gestion et la transmission du patrimoine mondial aux générations à venir. Remarquons aussi qu'à côté de certains défauts, le Fonds est l'un des rares, sinon le seul instrument international qui assure un support financier aux pays en voie de développement en vue de les aider à s'acquitter des obligations prévues par la Convention.

(14) *World Wildlife Fund*, récemment renommé *World Wide Fund for Nature*.

c) *Les Fonds conventionnels du PNUE*

L'un des mérites de la première Conférence mondiale sur l'environnement humain a été la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En vue d'assurer les ressources financières additionnelles pour ses programmes environnementaux, le PNUE a utilisé le support financier du Fonds environnemental créé dans ce but et fourni par les contributions volontaires des Etats parties. Son budget annuel pour l'année 1993 a été égal à un montant d'environ 60 millions de dollars.

Toutefois, les règles de procédure du PNUE prévoient la possibilité d'établir des fonds extrabudgétaires d'affectation spéciale mais selon les règles financières des Nations Unies. Par ailleurs, 12 fonds extrabudgétaires ont été créés depuis 1973 (15). Derrière leur création se trouvait la volonté d'assurer le transfert de la charge des coûts de la mise en œuvre des différentes conventions aux Etats parties concernés.

Tout en ayant des budgets assez modestes en comparaison avec les autres mécanismes financiers existant au sein de la Banque mondiale ou de la Commission de l'Union Européenne, l'importance de ces fonds réside en leur autonomie par rapport au PNUE et son administration, ainsi qu'en leur rôle dans la reconnaissance de la nécessité d'assurer un financement spécial pour les pays en voie de développement. Les aides provenant du budget régulier (16) ou les fonds spéciaux attribués aux pays en voie de développement (17) servent à mettre ces derniers en condition d'atteindre plus efficacement les objectifs prévus par les instruments internationaux.

2. – *Les fonds spéciaux de la Banque mondiale*

Depuis peu de temps, la Banque mondiale a été l'institution souvent désignée en tant que « trustee » pour certains mécanismes de financement en droit international. Il convient ici de mentionner trois initiatives entamées en 1990. Elles ont toutes une caractéristique légale en commun : au lieu d'établir une institution nouvelle, elles visent à utiliser la forme du « trust » à travers une institution déjà existant. Il s'agit du Fonds spécial pour les projets sur l'ozone, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds fiduciaire sur la forêt tropicale humide.

(15) Il convient d'en citer quelques uns : le fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de la faune et la flore sauvage (Cites, Washington, 1973), le fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur la couche d'ozone (Vienne, 1986) et son Protocole (Montréal, 1987), le fonds pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux (Bâle, 1989) etc.

(16) A titre d'exemple on peut mentionner l'aide de 10 % provenant du budget régulier de la Convention de Bonn.

(17) Par exemple, le « trust fund » pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

a) *Le Fonds spécial pour les projets sur l'ozone*

Le Fonds spécial pour les projets sur l'ozone a été créé à l'origine en 1990 en tant que fonds multilatéral ayant un budget d'environ 240 millions de dollars (pour la période 1991-93), dans le cadre des amendements au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le Fonds multilatéral a pour objet d'acquitter tous les surcoûts convenus des Parties remplissant les conditions requises, afin qu'elles soient à même d'observer les mesures de réglementation énoncées par le Protocole. Après un an, en juin 1991 et en vertu d'un accord bilatéral entre la Banque mondiale, le PNUE et le PNUD, la Banque mondiale a transféré la gestion des projets d'investissements soutenus par les ressources transférées du Fonds Multilatéral à son propre Fonds spécial pour les projets sur l'ozone.

Après les conférences des Parties à Copenhague en 1992 et à Bangkok en 1993, le Fonds multilatéral intérimaire est devenu permanent et son niveau de financement s'est élevé à 510 millions de dollars pour la période des trois ans suivants (1994-1996).

b) *Le Fonds pour l'environnement mondial*

Le FEM a été initialement institué en 1991 par la Banque mondiale, le PNUE et le PNUD (18), dans le but de faciliter la protection de l'environnement mondial et de promouvoir un développement écologique rationnel et durable avec un budget d'environ 800 millions de dollars. Après la CNUED, les participants du FEM, de l'Action 21 et de deux Conventions adoptées (19) dans le cadre de la CNUED ont demandé par la suite sa restructuration en vue d'en faire l'un des principaux mécanismes de financement de l'environnement mondial, ayant un mode de gestion transparent et garantissant la coopération du PNUD, du PNUE et de la Banque mondiale. Par ailleurs, l'Instrument pour la restructuration du FEM (dorénavant l'Instrument) a été adopté en mars 1994 par les Etats participants au FEM. Les points les plus importants concernent la gestion et le fonctionnement du Fonds. Egalement, un Fond d'affectation spéciale a été créé avec un montant de 2 milliards de dollars prévu pour une période de trois ans commençant en juin 1994 (20).

En ce qui concerne la possibilité de bénéficier de ces ressources, les actions visant à prévenir la déforestation pourraient les utiliser uniquement dans la mesure où elles se rapporteraient aux 4 domaines centraux cités par l'Ins-

(18) Programme des Nations Unies pour le Développement.

(19) La Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, qui ont invité le FEM à assurer le rôle d'un mécanisme financier jusqu'à la création du mécanisme financier prévu par ces conventions.

(20) Il convient de noter que les Etats Unis ont contribué avec 430 millions de dollars et le Japon avec 400 millions de dollars.

trument : le changement climatique, la biodiversité, les eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Quant aux critères d'attribution de ces ressources, à côté de la condition qu'il s'agisse d'un des domaines mentionnés ci-dessus, il est prévu que le projet doit également remplir les conditions d'attribution prévues par les conventions elles-mêmes. Toutes les autres subventions du FEM sont accordées aux pays qui remplissent les conditions requises pour emprunter à la Banque mondiale ou pour recevoir l'assistance technique du PNUD.

c) Le Fonds pour les forêts tropicales humides

Un autre fonds dont la Banque mondiale est le dépositaire est le Fonds pour les forêts tropicales humides. En effet, il s'agit d'un fonds adopté en tant que projet-pilote pour la conservation de l'Amazonie Brésilienne en 1992. Quant à son budget, seulement la Communauté européenne a contribué pour environ 60 millions de dollars pour le fonds et pour environ 230 millions de dollars d'aide bilatérale pour la première phase de trois ans. Le Brésil compte y contribuer avec environ 10 % du total des fonds prévus.

Le programme élaboré par le gouvernement brésilien, la CE et la Banque mondiale et approuvé par le Parlement brésilien en 1994 contient 12 projets. Le fonctionnement de ce programme est guidé par la Commission locale de coordination et par un Groupe consultatif international d'experts.

CONCLUSION

Dans cette synthèse on a essayé tout d'abord de présenter les principaux instruments internationaux ainsi que les structures institutionnelles existant en droit international, qui traitent de la gestion et de la conservation des forêts. On a ensuite analysé les mécanismes de financement existant dont les ressources financières pourraient être éventuellement utilisées afin d'atteindre les objectifs posés dans le domaine forestier.

En analysant le développement d'une conscience collective dans ce domaine, on peut noter que la décennie des années 80 a été marquée par les travaux consacrés aux « pluies acides » et la décennie des années 90 semble devoir être marquée par les réflexions touchant aux changements climatiques liés à une probable augmentation de l'effet de serre. Par ailleurs, le développement futur et les orientations forestières des prochaines années seront probablement conditionnées par la mise en œuvre des documents internationaux dont on a parlé ci-dessus.

Ainsi, on peut déjà mentionner les premiers suivis desdits documents : lors de la première Conférence ministérielle du Forum forestier des pays en voie de développement, tenue à New Delhi du 1^{er} au 3 septembre 1993, une

Déclaration sur les forêts a été adoptée en vue de faciliter la mise en œuvre effective de la Déclaration de principes concernant les forêts, adoptée à Rio.

Quant à cette dernière Déclaration, même s'il s'agit d'un document dépourvu de la valeur juridique d'une convention, il faut néanmoins souligner qu'elle concerne toutes les forêts, quel que soit leur type.

Un autre document mérite d'être mentionné ici : la Convention sur la diversité biologique. A cet égard, il est intéressant de noter que cette Convention reconnaît que sa mise en œuvre par les pays en développement dépendra de la volonté des pays développés de s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent en vertu de ses dispositions financières et de celles relatives au transfert de technologie (21). Cette convention prend également dûment compte les liens entre les mesures écologiques et les mesures économiques visant à la protection des ressources naturelles, et donc aussi des forêts.

Toutefois, pour instaurer un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, les uns axés plutôt sur le développement et les autres sur la conservation, il faut adopter des stratégies de développement durable et prévoir des niveaux de financement prévisibles. A cette fin, les pays en développement devraient définir leurs besoins et les mesures prioritaires qu'ils comptent prendre, tandis que les pays développés devraient s'engager à répondre à ces priorités. Cependant, il ne faut pas oublier les forêts se trouvant sur le territoire des pays développés qui devraient, elles aussi, être soumises aux règles de la conservation et de la gestion durable.

Finalement, il convient de dire que la forêt est devenue de plus en plus un enjeu social et politique qui suscite des positions et des intérêts différents, voire opposés, de la part d'acteurs et d'interlocuteurs très divers. En même temps, cet intérêt politique croissant ne s'est pas encore traduit en termes financiers concrets. Quoi qu'il en soit, un certain nombre d'organisations internationales s'occupent d'ores et déjà de problèmes relatifs aux forêts. En vue d'éviter un double emploi, on devrait renforcer les réseaux régionaux et mondiaux pour l'échange des informations pertinentes, ainsi que leur coopération et coordination.

Au bout du compte, il ne faut pas oublier le rôle croissant des ONG dans le domaine de l'environnement. Leur participation de plus en plus active aux mécanismes institutionnels de contrôle des politiques au niveau national ainsi qu'international, est également nécessaire. Finalement, des moyens tels que la formation, l'éducation, la participation des populations locales concernées aux processus décisionnels sont également importants.

En conclusion une approche équilibrée quant à l'importance de l'environnement, du commerce et du développement dans le domaine forestier ne pourra que conduire à un droit international répondant à l'intérêt commun

(21) Cf. l'article 20 para. 4 de la Convention sur la diversité biologique.

des pays développés et des pays en développement. Une telle évolution serait dans l'intérêt des pays en développement, des pays développés et enfin dans l'intérêt de l'Humanité, y compris les générations futures. L'interdépendance des questions environnementales et le rôle essentiel que jouent les forêts au niveau de la planète parlent dans le même sens. A cet égard il convient de citer une vieille légende sur les arbres...

« Au temps jadis, bien avant que l'homme n'apparaisse sur la terre, un arbre géant s'élevait jusqu'aux cieux. Axe de l'univers, il traversait les trois mondes. Ses racines s'enfonçaient jusqu'aux souterrains abîmes, ses branches atteignaient les astres. Les eaux puisées dans le sol devenaient sa sève, des rayons du soleil naissaient ses feuilles, ses fleurs et ses fruits. Par lui, descendait le feu du ciel ; sa cime, rassemblant les nuages, faisait tomber les pluies fécondantes. Source de toute vie, l'arbre abritait et nourrissait des milliers d'êtres. Entre ses racines rampaient des serpents, les oiseaux se posaient sur ses branches... ».

BIBLIOGRAPHIE

1. « L'Accord sur les bois tropicaux », 1983, *Droit international de l'environnement-Accords multilatéraux*, 983:85/35-59.
2. « International Tropical Timber Agreement Successor Agreement », 1994, *Environmental Policy and Law*, 24/2-3 (1994), pp. 124-133.
3. *L'Agenda 21*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Nations Unies, New York, 1993.
4. *Convention sur la diversité biologique*, Nairobi 1992.
5. *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts*, Rio, 1992.
6. « The Delhi Déclaration on Forests », in *Environmental Policy and Law*, 24/4 (1994).
7. *L'Instrument pour la restructuration du fonds pour l'environnement mondial (FEM)*, Conseil d'administration du PNUE, 4^e session, Nairobi, 18 juin 1994 (UNEP/GCSS.IV/2).
8. Christian BARTHOD, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et la forêt », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA* (Institut National de la Recherche Agronomique), n° 20, septembre 1993, pp. 37-48.
9. Peter H. SAND, « Trusts for the Earth : New Financial Mechanisms for International Environmental Protection », *The University of Hull Press*, 1994.
10. Alberto SZEKELY, *The legal protection of the world's forests after Rio 92*.

**« Entre coopération incitative
et ingérence écologique : les prémisses
de la protection internationale
des forêts tropicales »**

PAR

BERNARD SAURA

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES

« On peut vivre dans un désert. Des sociétés ont su y développer des civilisations souvent raffinées. (Mais) nous n'avons pas le droit de léguer à nos descendants un désert. Voilà pourquoi planter des arbres, sauver des arbres fait croire en l'avenir. C'est une espérance. C'est un acte majeur d'une humanité consciente ».

C'est en ces termes que le chef de l'Etat français exhortait, en 1986, la communauté internationale à se mobiliser contre un fléau que le XX^e siècle n'a pas découvert mais dont il constate, sur sa fin, l'inexorable extension (1).

Depuis la plus haute antiquité, l'activité humaine, économique ou guerrière a toujours été néfaste à la forêt. Platon déplorait déjà les méfaits de la déforestation de l'Attique dans le Critias :

« Pourtant à l'époque qui nous occupe (...) ses montagnes actuelles étaient de grandes hauteurs couvertes de terre fertile ; ce que nous appelons maintenant ses plaines de cailloux étaient tapissées d'un sol fécond et ses montagnes étaient extrêmement boisées (...). On cultivait aussi de hautes futaies en Attique (...). L'eau que fournissaient les pluies annuelles n'était pas perdue comment elle l'est à présent où elle ruisselle sur une surface dénudée jusqu'à la mer ».

La pratique d'un système d'agriculture reposant sur la destruction des forêts conduisit l'ancien Empire Maya à l'effondrement (2).

(1) Allocution prononcée le 5 février 1986 à la Première conférence internationale sur l'arbre et la forêt (SILVA). Texte dans *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 1^{er} avril 1986, p. 116.

(2) Selon Fairfield OSBORN, *La Planète au pillage*, Payot, 1949, p. 169.

Les populations du continent Indien subissent aujourd'hui les inondations déferlant des contreforts de l'Himalaya parce qu'à l'époque de la colonisation Britannique, les forêts ont été massivement défrichées (3).

Pour les géographes et les botanistes du début du XX^e siècle l'ère industrielle qui s'annonçait serait un « Age of extermination » pour les forêts soumises à « un traitement barbare » (4).

La prophétie des hommes de science allait se réaliser, mais selon un processus différent de celui qu'ils avaient imaginé.

Au cours du XX^e siècle, le monde industrialisé connaîtra l'arrêt de la destruction de ses forêts primaires et la reconquête de ses espaces boisés. Mais c'est dans les contrées à l'écart du mode de production industriel, que la déforestation a provoqué le plus de ravages, au point de mettre en péril les équilibres naturels planétaires.

1. – LA FORÊT PROTÉGÉE, AU NORD

Dans un grand nombre de pays développés, la superficie des forêts s'est stabilisée durant le siècle, s'accroissant même pour certains comme les Etats-Unis ou la France. En Europe, la reforestation sera particulièrement favorisée puisque les surfaces boisées augmenteront de 2 % entre 1930 et 1960 et de 19 % entre 1960 et 1980 (5).

Ces résultats traduisent l'intérêt des gouvernements nationaux pour des politiques forestières basées sur le reboisement intensif et sur l'affectation de certains espaces forestiers à une fonction exclusivement écologique (6).

Mais la reconstitution du patrimoine forestier n'a été qu'une étape vers la reconnaissance de la forêt comme « richesse collective au bénéfice des générations futures » (7). L'étape suivante est décisive puisqu'elle consiste à doter le continent européen d'une stratégie de conservation de la forêt, considérée désormais comme « un patrimoine commun de l'humanité » (8)

(3) Voir le rapport de C.R. RANGANATHAN sur le « Rôle protecteur des forêts » établi à l'occasion de la « Conférence scientifique des Nations-Unis pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles », New-York, 1949, *Doc. E.*, CONF/7/7, Volume V, 1952.

(4) Cf. J.C. DELEAGE, « Histoire de l'écologie », *La Découverte*, 1991, p. 262.

(5) Chiffres fournis par la Banque mondiale dans *Forest Policy Paper*, 1^{er} juillet 1991, p. 5.

(6) En France l'article 28 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement organise le classement comme forêts de protection, pour cause d'utilité publique, des forêts appartenant à des zones où leur maintien s'impose pour des raisons écologiques ou pour le bien-être de la population.

(7) Cf. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1987, pp. 418-419.

(8) La Conférence ministérielle pour la protection des forêts d'Europe, organisée par le Conseil de l'Europe en décembre 1990 a proclamé « le droit des générations futures à bénéficier d'un environnement de qualité » et le devoir pour les Nations de préserver le patrimoine forestier. Cf. « 31 Etats Européens se mobilisent pour sauver les arbres », *Forum du Conseil de l'Europe*, février 1991, pp. 22-23.

En adoptant, le 29 mai 1989, le *Programme Forestier Européen*, la C.E.E. a lancé les premières mesures d'exécution de cette stratégie. Le Règlement n° 1613/89 confie à la Commission le soin d'arrêter un programme d'information sur les connaissances acquises concernant la pollution atmosphérique et ses effets. Le Règlement n° 1614/89 charge la Commission d'assurer la mise en œuvre de la coordination et du suivi de l'action pour la protection des forêts contre les incendies (9).

Les menaces que représentent les pluies acides, l'action nécosante de l'ozone (phénomène de waldserben) et les incendies trouvent face à elles une communauté occidentale résolue à leur opposer une action d'envergure (10).

A l'inverse, sous les tropiques, la dévastation de la forêt ne pourra être endiguée par des Etats confrontés à l'échec des « stratégies du développement », au piège de la dette et employant toute leur énergie à assurer leur survie (11).

2. – LA FORÊT PEAU DE CHAGRIN, AU SUD

La détection par satellite, si prometteuse dans la perspective d'un système de police écologique internationale (12), ne laisse planer aucun doute sur l'évolution du couvert forestier des pays de la ceinture tropicale. Le rythme de rétraction, qui s'était stabilisé autour de 10 millions d'hectares par an depuis 1945, s'est sensiblement accéléré depuis le début des années 1980 pour atteindre aujourd'hui 17 à 20 millions d'hectares (13).

Le Plan Vigie, lancé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement rend possible, grâce au Système mondial de surveillance continue de l'environnement (G.E.M.S.), la collecte d'informations par satellite. En collaboration avec la F.A.O., le P.N.U.E. a procédé en 1982 à la première évaluation exhaustive des forêts tropicales (14).

La cadence de déforestation, révélée par cette évaluation, permet d'affirmer qu'en l'an 2000, certains pays comme la Côte d'Ivoire (dont la forêt

(9) Cf. *J.O.C.E.*, n° 165 du 16 juin 1989. En 1986 la C.E.E. avait déjà créé un Réseau européen d'observation du dépérissement de la forêt.

(10) Aux Etats-Unis des normes antipollution sévères ont été adoptées dans le « Clean Air Act ». Le programme décidé le 9 juin 1989 par les Ministres Européens de l'environnement s'aligne sur le niveau américain, avec notamment l'obligation du pot catalytique. Une taxe sur la consommation d'énergie est également envisagée.

(11) Les contours d'un « droit à la survie » se dessinent avec la reconnaissance du « droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme ». Voir le Rapport de A. EIDE à la Sous-commission des minorités E/CN.4/Sub.2/1987.

(12) Sur le rôle des astronautes dans la détection des infractions écologiques. Voir « Les astronautes américains vont jouer les espions en orbite », *Le Monde*, 26 novembre 1991.

(13) Evaluation de la Banque Mondiale, *Forest Policy Paper*, p. 5.

(14) Les satellites SPOT et LANDSAT ayant un pouvoir de résolution élevé (entre 80 et 100 mètres) sont utilisés pour la détection des forêts.

couvrait la moitié du territoire en 1900) auront perdu la totalité de leur couverture forestière. A la même époque, la Thaïlande aura vu disparaître 60 % de sa forêt, le Costa-Rica 80 %, le Nicaragua et l'Equateur 50 % (15).

Quant à l'Amazonie brésilienne, ses 375 millions d'hectares seront réduits à néant vers l'année 2040 (16).

Si rien n'était entrepris pour l'empêcher, l'écocide des forêts tropicales mondiales serait réalisé en moins de trois générations (17).

Mais, alors que d'autres fléaux subis par le tiers-monde mobilisent peu l'occident (18), celui de la déforestation allait mettre en alerte opinion publique et gouvernements des pays développés. La croisade pour la défense des forêts tropicales se justifiait par la nécessité de préserver le rôle essentiel qu'elles jouent dans les phénomènes climatiques mondiaux.

3. – UNE HYPOTHÈQUE SUR L'AVENIR DE LA PLANÈTE

La décennie 1980 a été marquée par la prise de conscience de l'ampleur des dangers résultant du réchauffement de l'atmosphère. La Communauté scientifique s'accorde pour prédire un accroissement de 2 à 5 degrés Celsius des températures moyennes globales au cours du siècle prochain, si le phénomène de l'effet de serre n'est pas atténué. Les changements climatiques régionaux seraient considérables, se traduisant par de profondes modifications des régimes de précipitation et d'évaporation. On assisterait, dans certaines régions, à une extension de la désertification, alors que les inondations toucheraient plus fréquemment d'autres territoires (19). Les scientifiques se rejoignent également pour souligner la particulière importance des forêts tropicales dans la régulation climatique de la planète, grâce à la fonc-

(15) Projections F.A.O. citées dans « l'Etat du tiers-monde », 1989, *La découverte*, p. 118.

(16) Les pressions internationales ont poussé les autorités brésiliennes à infléchir la politique de « développement » de l'Amazonie. L'aide gouvernementale aux « colons » a été suspendue et la protection des territoires indiens renforcée. (Cf. *Le Monde*, 19 novembre 1991).

(17) Conclusion à laquelle on aboutit si on additionne les superficies déboisées dans les 20 pays possédant la forêt tropicale mondiale. La déforestation, de loin la plus importante touche le Brésil avec 8 millions d'hectares en 1990. (Cf. « Les estimations du World Ressources Institute », dans *Forest Policy Paper*, p. 59).

(18) Effectuant le bilan de 15 années d'application du Plan de lutte contre la désertification, l'Assemblée générale a déploré la « place marginale » accordée par la Communauté internationale au problème à « impact global » de la désertification. Elle s'est déclarée profondément préoccupée par l'insuffisance des ressources financières consacrées à la mise en œuvre du Plan adopté à Nairobi en 1977. Résolution 44/172 du 19 décembre 1989.

(19) Cette vision pessimiste du devenir de la planète reste la plus probable, si l'on se réfère à l'intervention du Professeur Bert BOLIN, Président du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, à la 4^e session du Comité préparatoire des Nations-Unies de Rio (Cf. *Le Monde*, 10 mars 1992).

tion qu'elles assurent dans le cycle du gaz carbonique et dans le système hydrographique.

Le P.N.U.E. rappelle que « les forêts tropicales protègent les réseaux hydrographiques de plusieurs grands fleuves mondiaux. Lorsqu'on les défriche plus rien ne retient l'eau. Les 2/5 des forêts qui protègent le réseau hydrographique himalayéen ont disparu dans les années 1950, ce qui a entraîné l'envasement des ouvrages d'irrigation et provoqué des inondations loin en aval jusqu'au Bangladesh. En définitive, l'existence de la moitié de la population mondiale dépend des réseaux hydrographiques des forêts tropicales » (20).

Les effets catastrophiques de l'abattage massif des arbres sur le régime des eaux se font désormais sentir sur des millions de déshérités (21).

Promue « poumon vert de l'humanité » par les médias occidentaux, la forêt tropicale contribue au filtrage et au stockage du carbone ; le défrichement est ainsi rendu responsable du rejet dans l'atmosphère d'une quantité de gaz carbonique comprise entre le cinquième et la moitié des émissions dues à l'utilisation des combustibles fossiles. La culture sur brûlis et l'extension des pâturages sont des facteurs non-négligeables de l'accroissement du carbone et par conséquent du réchauffement de la planète (22).

Estimant que les menaces pesant sur l'équilibre climatique remettent en cause « les conditions même de la vie sur la planète » et sont susceptibles de porter atteinte « aux intérêts les plus vitaux de 'humanité toute entière' la Communauté internationale s'est fixée comme objectif l'élaboration de 'nouveaux principes de droit international' pour solutionner un 'problème mondial, vital et urgent' » (23).

Elément déterminant du problème de l'effet de serre, la déforestation appelle un traitement faisant appel à des principes et des mécanismes

(20) Cf. Le Programme des Nations Unis pour l'environnement, Nairobi, 1987, p. 12.

(21) Selon la Commission indépendante sur les questions humanitaires le nombre des victimes par inondations a triplé entre 1960 et 1980 atteignant 15 millions de personnes. Voir « Croissance des jeunes nations », avril 1990, p. 9. Aux Philippines, après le passage du typhon Thelma qui a fait 6000 morts et disparus en novembre 1991, le gouvernement a mis en cause l'abattage illégal des arbres pour la vente de bois tropicaux, responsable des inondations et glissements de terrains (Cf. « La déforestation tue », *L'Express*, 21 novembre 1991, p. 49).

(22) Sur un total de 7.1 milliards de tonnes de gaz carbonique rejeté chaque année dans l'atmosphère, 5.5 milliards sont dus aux combustibles fossiles, et 1.6 milliards au déboisement (cf. Lester BROWN, *L'état de la planète*, Economica 1989, p. 299). Le reboisement est préconisé par les experts pour réduire l'effet de serre ; un hectare de forêt tropicale est censé fixer 6.5 tonnes de carbone par an. Une plantation massive d'arbres à croissance rapide permettrait de baisser les émissions de 1 milliard de tonnes (Cf. P.H. BOURRELIER et R. DIETRICH, *Le Mobile et la Planète ou l'enjeu des ressources naturelles*, Economica, 1989, p. 221).

(23) Extraits de la *Déclaration sur la protection de l'Atmosphère* adoptée à La Haye le 11 mars 1989 par 24 Etats et 5 organisations internationales.

capables de stopper ce fléau, même s'il faut passer au-dessus des souverainetés nationales.

4. – LES FORÊTS TROPICALES, PRÉOCCUPATION DE L'HUMANITÉ

La prise de conscience, par l'opinion internationale, de l'ampleur et de la gravité du danger planant sur les forêts tropicales remonte aux années 1987-1988, quand la télévision montra 200.000 hectares de forêt amazonienne se consumant et quand l'assassinat de Chico Mendès, commandité par les grands propriétaires fonciers fut annoncé (24).

Le choc provoqué par ces événements conforta les responsables occidentaux dans l'idée qu'on ne pouvait laisser le sort de la forêt tropicale entre les mains d'autorités nationales, souvent impuissantes et peu persuadées de l'enjeu vital que leurs ressources forestières représentaient pour l'humanité.

Le Parlement Européen fut le premier à insister sur « l'importance considérable, mondiale et régionale, que revêt la forêt tropicale pour l'évolution naturelle et le climat mondial », et à réclamer une action internationale pour stopper le désastre écologique que connaît l'Amazonie (25).

Par la bouche de M. GORBATCHEV, l'U.R.S.S. déclara qu'elle considérerait comme indispensable l'élaboration d'un régime juridique international de protection des zones naturelles exceptionnelles d'importance planétaire comme les forêts tropicales, qualifiées « d'héritage écologique de l'humanité » (26).

Pour le Conseil des ministres de la C.E.E., l'élaboration d'un code de conduite international régissant l'exploitation des forêts tropicales s'imposait pour protéger les intérêts des générations futures (27).

Depuis le sommet de HOUSTON, la destruction des forêts tropicales constitue un sujet de préoccupation prioritaire pour les pays riches membres du G 7.

La confirmation de l'attention inquiète portée par l'Occident à la question des forêts tropicales résulte de son inscription, en tant que thème spéci-

(24) Président du Syndicat des Seringueros Chico Mendès défendait la forêt et ses populations contre les projets d'extension des pâturages pour bovins destinés à alimenter l'Amérique du Nord en hamburgers bon marché (Cf. Edward REKVIN, *La saison des feux*, Robert Laffont 1990).

(25) Voir le Rapport MUNTINGH du 27 avril 1989 sur les effets négatifs des investissements de la C.E.E. sur l'environnement amazonien. PE – Doc. A2-124/89.

(26) Déclaration au Forum de Moscou sur l'environnement et le développement pour la survie de janvier 1990. Documents d'Actualité internationale n° 8, 15 avril 1990, p. 160.

(27) Voir les conclusions du Conseil des Ministres de la C.E.E. sur la conservation des forêts tropicales du 13 septembre 1989. Documents d'Actualité internationale n° 23, 1^{er} décembre 1989, p. 460.

fique, au programme de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement ;

Faisant preuve de « patriotisme planétaire » (28), mais aussi agissant pour ses intérêts bien compris, le monde industrialisé a arrêté une stratégie. Il s'agit d'obtenir la préservation d'une ressource naturelle vitale pour l'humanité, mais soumise aux souverainetés étatiques.

Pour cela, le principe de libre disposition des ressources naturelles devra être adapté aux besoins des générations futures par des nouveaux moyens de coopération, mais également par des mesures d'ingérence, légitimées par les impératifs de la sécurité écologique internationale.

Arguant que l'éradication des forêts tropicales s'effectue pour une part déterminante afin de répondre aux besoins économiques et aux exigences financières du monde industrialisé, le tiers-monde met en avant la responsabilité particulière des pays riches dans l'apparition et la propagation de ce fléau.

Prêt à participer à son élimination, il revendique en contrepartie de sa solidarité avec les générations futures, une contribution décisive du Nord à son développement.

Le concept de développement durable constitue le cadre de convergence des aspirations des générations actuelles du Sud à ne plus vivre que pour survivre, et de la nouvelle ambition que représente pour l'Occident le mariage de l'économie et de l'écologie.

1. – *Du « Droit de détruire » appliqué aux ressources forestières ou la responsabilité partagée d'un écocide*

Si le projet de la Commission du droit international d'intégrer la notion de crime écologique à la liste des activités internationalement punissables aboutit, une lacune essentielle du droit international de l'environnement sera comblée (29).

(28) M. PEREZ DE CUELLAR se félicitait dans son Rapport sur l'activité de l'Organisation pour 1989 de l'apparition « d'une nouvelle allégeance, d'un patriotisme planétaire qui chercherait à protéger la Terre et son atmosphère au lieu de les saccager et de les piller ». Cf. Doc. A/44/1, p. 11.

(29) On peut évoquer ici le projet d'article 14 du projet de Code des crimes contre l'humanité. A également été invoquée la nécessité d'envisager un régime juridique de responsabilité pour dommage causé à l'environnement dans les espaces ne relevant pas des juridictions nationales (global commons), car il n'existe pas dans le droit international général actuel « une responsabilité internationale pour un dommage à l'environnement des espaces publics internationaux qui n'affecte pas des personnes ou des biens ». Voir Rapport de la Commission du droit international 42^e session 1990, pages 223 à 225. M. REMOND-GOULLAUD constate que « les textes qui sanctionnent de peines criminelles les atteintes à l'environnement n'affectant pas directement la santé des êtres humains ou leurs biens se comptent encore sur les doigts d'une main », *Du droit de détruire*, P.U.F., 1989, p. 281.

Car, jusqu'à aujourd'hui, en dehors de limitations de principe introduites par certains textes spécifiques concernant la conduite de la guerre ou la protection des populations autochtones (30), aucune règle générale ne prohibe la transformation d'un milieu naturel qui serait néfaste au bien-être de l'homme, ni, encore moins, ne punit ses auteurs.

Pourtant, le zèle déployé, depuis des siècles, par l'homme pour « extraire le meilleur que la nature donne pour le bien de tous » (31) et la constance de son choix du profit immédiat et tangible sur l'investissement dans l'avenir, l'ont conduit à « mordre sur le capital » (M. Remond-Gouilloud, p. 51). Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les dangers pour la paix et la sécurité internationales d'une dilapidation du patrimoine mondial de ressources naturelles incitèrent les Nations Unies à rechercher les moyens de préserver ce potentiel économique.

Une Conférence Scientifique pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles fut convoquée à New-York en 1947, Le Président H. TRUMAN fixa à l'E.C.O.S.O.C. la lettre de mission suivante :

« Le gaspillage, les destructions et l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles, où qu'elles se trouvent, portent préjudice au patrimoine commun de l'humanité. La crainte réelle ou exagérée d'une pénurie des ressources naturelles et d'une diminution des niveaux de vie a, déjà dans le passé, entraîné les nations dans la guerre (...).

»La conservation peut devenir un des fondements principaux de la paix » (32).

Mais la Conférence se montra plus soucieuse d'utilisation que de conservation et tâcha d'explorer les voies et les moyens d'une exploitation plus intensive des six ressources naturelles (Ressources minérales, Combustible et énergie, l'eau, les forêts, le sol, gibier et poissons) indispensables pour satisfaire à l'objectif de la Charte d'élévation des conditions de vie des peuples (33).

(30) La Convention du 18 mai 1977 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires, interdit aux belligérants de provoquer des préjudices étendus, durables ou graves à l'environnement (article 1^{er}). Mais l'article III autorise la manipulation des processus naturels à des fins civiles. La Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux prévoit l'obligation pour les gouvernements de protéger et préserver l'environnement des territoires habités par les peuples autochtones (article 7, § 4).

(31) Selon R.A. GOLDWIN les ressources naturelles ne font pas partie du « vrai patrimoine commun de l'humanité » et doivent être laissées ouvertes à la libre exploitation des Etats, « Le droit de la mer : sens commun contre patrimoine commun », *R.G.D.I.P.*, 1985, pp. 738-739.

(32) Lettre du 4 septembre 1946 adressée au Conseil Economique et Social de l'O.N.U.

(33) Reflet des préoccupations de l'époque la Conférence fut obnubilée par le problème de la pénurie des ressources naturelles qui éclipse presque totalement le thème de la conservation. C'est ce que releva M. THORN, Président de l'E.C.O.S.O.C., dans son discours de clôture : « Le travail que vous avez fait ici en cherchant les moyens par lesquels arracher le plus de subsistance et de produits utiles à une terre rebelle, a donc sa place dans la tâche des Nations-Unies

Classés dans la catégorie des « Ressources dont il y a pénurie critique », les forêts furent considérées comme un immense potentiel, indispensable au bien-être de l'homme, mais sous exploité et ne répondant pas aux besoins du développement économique (34).

Pour satisfaire les aspirations au mieux-être des générations futures, l'exploitation du bois et des produits forestiers devient un impératif dont la communauté internationale doit aider à la réalisation. Pendant plus de quatre décennies, les Institutions internationales (35) et les Etats s'y emploieront.

a) *La déforestation : acte de survie*

Après trois décennies d'application « de stratégie de développement » et de « Politique d'ajustement structurel », le nombre des « naufragés de la planète » représente désormais 1/5 de sa population ; évalué à 819 millions en 1980, le chiffre de ceux qui vivent dans un état de pauvreté absolue dans le tiers-monde atteindrait 913 millions en 1995 selon les projections du P.N.U.D. (36).

tout autant que les délibérations du Conseil de Sécurité », E/CONF/7/7, volume I, 1950, p. 475. De même le Secrétaire général de la Conférence signala dans son Rapport « qu'un certain nombre de participants ont souligné le danger qu'il y avait à se préoccuper dans une mesure excessive du problème de la conservation considérée comme une fin en soi ». Volume 1, p. XIX.

(34) Pour pallier aux insuffisances de la production mondiale de bois, la Conférence a invoqué « Les perspectives d'utilisation des immenses réserves de bois des forêts tropicales » vol. 1, p. XXV. La « psychose » d'une pénurie mondiale de bois industriel est aujourd'hui entretenue par les milieux professionnels occidentaux qui s'inquiètent des restrictions à l'exploitation décidées par certains pays (Thaïlande, Philippines) et font valoir que 15 millions d'hectares de déforestation annuelle représentent une part infime de 1.72 milliards d'hectares de la forêt tropicale mondiale. Cf. 3^e Journées méditerranéennes du Bois, 7 septembre 1991, compte rendu dans *Marchés Tropicaux*, 11 octobre 1991, pp. 2522-2523.

(35) La F.A.O. adopta comme objectif de sa politique forestière d'aider à « ouvrir les forêts vierges » Cf. L. VAURS, *L'organisation du marché international du bois et des produits forestiers*, L.G.D.J., 1968, p. 115. Elle créa en 1948 la Commission des forêts pour l'Amérique latine, chargée de résoudre le problème de la sous-exploitation d'un capital forestier immense. Par sa Résolution n° 7/65 elle institua un Comité de la mise en valeur des forêts dans les Tropiques afin que la mise en valeur de telles forêts puisse être bénéfique au développement économique et social des pays tropicaux (pp. 171 et 185).

(36) Cf. Rapport mondial sur le développement humain 1990. Dans son Rapport sur l'état de la population mondiale en 1990, M^{me} Nafis SADIK note qu'entre 1979 et 1987 la production céréalière par personne a diminué dans 51 pays en développement et le nombre de sous-alimentés est passé de 460 millions à 512 millions. Pendant la même période le nombre des analphabètes s'est élevé de 742 à 889 millions. F.N.U.A.P. 1990, p. 2.

Leur inexorable paupérisation, qu'aucune action internationale ne semble jusqu'ici pouvoir freiner (37), entraîne les populations rurales vers des solutions de survie lourdes de conséquences pour l'ensemble de l'humanité. Certaines vont grossir davantage les franges infra-humaines des mégalo-poles. Celles qui se résignent à tirer leur subsistance de la terre, défrichent la forêt pour satisfaire leurs besoins élémentaires de chauffage et de nourriture, ou pour se livrer à des cultures illicites mais rentables (38). La crise de la forêt doit être définie comme une crise de pauvreté rappelait le Président français le 5 février 1986 (39), et il poursuivait :

« Et c'est bien la nécessité qui pousse des milliers de gens à utiliser le bois ou bien d'autres combustibles pour cuire les aliments, un bois devenu si rare que dans certaines parties de l'Afrique, de nombreuses familles ne peuvent faire la cuisine qu'une fois par jour.

» Qui oserait, au nom de quel droit, leur faire une leçon de morale ? Quoi de plus légitime que de couper du bois s'il y en a pour se réchauffer et se nourrir ?

» Et pourtant, quoi de plus dangereux pour la survie alimentaire du lendemain ? ».

Cet acte « légitime », accompli par 2 milliards d'hommes pour se procurer la seule source énergie à leur portée, ne représente pas moins une menace globale comme facteur de raréfaction de la couverture forestière mondiale, et un risque important de voir diminuer ou disparaître leur unique potentiel énergétique.

La volonté, manifestée par la Communauté internationale d'agir contre ce double péril lors de la Conférence des Nations-Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, n'ayant pas été suivie d'effets sensibles (40), la dépendance des pays en développement à l'égard d'une ressource raréfiée

(37) C'est ce que constate M. PEREZ DE CUELLAR en analysant l'échec des programmes d'aide à l'Afrique depuis 1986 dans son Rapport destiné à la Session spéciale des Nations-Unies sur l'Afrique en septembre 1991. Le Secrétaire général relève le « coût social énorme » des plans d'ajustement structurel ayant entraîné une nette détérioration des conditions de vie des populations ; Cf. *Le Monde*, 29 août 1991.

(38) En Amérique latine la culture de la Coca est responsable du déboisement de près de 20.000 hectares d'arbres tropicaux chaque année. Plantés à flancs de collines les arbustes de coca provoquent une érosion rapide des sols détruisant ainsi l'environnement de riches vallées tropicales. Cf. *Le Monde*, 13 octobre 1989.

(39) Allocution prononcée par F. MITTERAND à l'occasion de la Première Conférence internationale sur l'arbre et la forêt (SILVA), *Doc. Act. Int.*, 1^{er} avril 1986, p. 114.

(40) En août 1981 la Conférence de Nairobi adopta un Plan d'Action qui recommandait le quintuplement du taux annuel de plantation d'arbres dans les Pays en Développement d'ici à la fin du siècle. Aucun moyens financiers significatifs n'ayant été dégagés par les Etats cet objectif n'a pas été réalisé. Cf. Comité préparatoire de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement 3^e session, 12 août-4septembre 1991. Rapport du Secrétaire général de la Conférence Conservation et développement des forêts. A/CONF 151/PC/64, p. 26.

n'a pas été entamée. Ainsi, la part représentée par le bois de feu dans la consommation totale d'énergie de nombreux pays en développement atteint encore aujourd'hui des pourcentages élevés : 75 % du Bangladesh et en Ethiopie ainsi qu'au Nigeria ; 50 % en Amérique Centrale ; 80 % dans les pays du Sahel (41).

La demande, provenant des centres urbains à population grandissante et d'industries (briqueteries, boulangeries), explique la déforestation accélérée de régions comme le Sahel (42) et incite les experts à prévoir « qu'à l'horizon 2000, le déficit annuel mondial de bois de feu pourrait atteindre 960 millions de m³, soit l'équivalent énergétique de 240 millions de tonnes de pétrole pour une valeur de 20 milliards de dollars » (43).

Si la réticence des pays riches à financer le reboisement persiste, et si les Etats concernés continuent à laisser les ressources en bois librement accessibles et gratuites, il est à craindre qu'en l'an 2000 « 2.4 Milliards d'individus soient incapables de satisfaire leurs besoins minimaux en matière d'énergie ou soient forcés de consommer le bois à un rythme supérieur à celui de la croissance des forêts » (44).

b) *Transformer la forêt en devises*

Le bois tropical est omniprésent dans la vie quotidienne des consommateurs des pays riches, matière première indispensable à leur confort comme le relève avec humour une O.N.G. écologiste :

« Précieux, exotique, rare, marqueté, contre-plaqué, manche à balais, le bois de là-bas rampe dans nos maisons, ferme les garages, protège les jardins, agrmente le siège du Parlement européen, orne les tableaux de bord des 205 dites de luxe » (45).

Le Japon, qui préserve ses précieuses forêts, est le premier importateur mondial de grumes, provenant de la mise en coupe de certaines régions forestières d'Asie (46).

(41) A/CONF 151/PC/64, p. 25.

(42) Dans cette zone tropicale sèche 4 millions d'hectares de formations arborées ont été détruits. La déforestation ne touche plus seulement les arbres mort mais elle s'est étendue aux arbres vivants et dans un rayon de 50 km autour des grands centres urbains. Cf. Antoinette DELAFIN, « Le Sahel mange son bois vert », *Jeune Afrique Economie*, n° 147, septembre 1991.

(43) A/CONF 151/PC/64, p. 26.

(44) A/CONF 151/PC/64, p. 26.

(45) Cf. Les réalités de l'Ecologie, n° hors série, *Ecologie et tiers-monde, destinations communes ?*, décembre 1991, p. 10.

(46) La province de Sarawak en Malaisie est l'objet d'une déforestation accélérée dont le principal bénéficiaire est le Japon qui satisfait ses besoins en emballages, en papier-carton et en baguettes jetables pour les restaurants. Cf. *L'Express*, 8 novembre 1990, pp. 68-69. Le Japon a conservé 70 % de son territoire boisé. Cf. *Le Monde*, 18 septembre 1991.

Avec des ressources intérieures ne lui permettant d'assurer que 40 % de ses besoins, la Communauté Européenne se situe juste derrière le Japon, ses importations augmentant en moyenne de 2 % par an (47).

Les conséquences sur l'environnement et sur les communautés autochtones d'un abattage non sélectif, mêlant essences commerciales et non commerciales, ont été dénoncées comme contraires au principe d'exploitation conservatoire et écologiquement rationnelle prôné par l'Organisation Internationale des bois Tropicaux (I.T.T.O.) et d'autres institutions internationales comme la F.A.O. ou le P.N.U.D. (48).

Les appels, venus de différents horizons (49), à boycotter des importations de bois arraché à la forêt, sans qu'ait été respecté l'équilibre écologique et l'intégrité des autochtones, n'ont pas manqué de susciter l'inquiétude des participants aux X^e Congrès Forestier Mondial. Les 136 délégués ont plaidé pour la poursuite de l'intensification de l'exploitation des massifs forestiers de la planète et ont demandé à la communauté internationale de promouvoir le principe de l'exploitation conservatoire des forêts tropicales mondiales. Ils ont engagé les responsables politiques à œuvrer pour un développement, sans restrictions, du commerce international des produits forestiers (50).

Exploiter pour mieux conserver serait donc une recette idéale du développement durable du « patrimoine vert » en lui permettant d'être soustrait aux « spéculations » qui le guettent.

L'exploitation des ressources naturelles, telle qu'elle a été conçue et appliquée jusqu'ici par les pays en développement, n'a pas suivi une logique de conservation. Obéissant à des critères exclusivement financiers, et négli-

(47) En 1930 ; La France importait 300.000 m³ de « bois coloniaux ». En 1990 elle achète 1 million 500.000 m³ de bois tropicaux, le Sarawak étant son premier fournisseur.

(48) Voir le Rapport de M. VAN DER LEK au parlement Européen « sur les effets désastreux pour l'environnement des déboisements massifs au Sarawak », 8 juin 1988, PE/DOC/A. 2.92/88.

(49) En 1989, à l'initiative du World Rainforest Movement, a été convoquée à Penang en Malaisie une Conférence réunissant les plus importantes O.N.G. de défense des forêts tropicales. Le point VI de l'Appel en faveur des forêts tropicales invite les Nations-Unies et les gouvernements à « interdire toute importation de bois d'œuvre tropical provenant des forêts naturelles et de produits dérivés du bois tropical ». Voir le texte de l'Appel dans la *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 42, 1989, pp. 44-46. Et appel commence à être entendu ; le gouvernement des Pays-Bas a proposé au parlement une politique orientée vers la restriction des importations de bois tropicaux à partir de 1995 pour la limiter exclusivement au bois provenant des forêts gérées de manière durable. Beaucoup de municipalités d'Allemagne, du Royaume-Uni, de Belgique ont décidé d'interdire ou de réduire l'utilisation de bois tropicaux à moins qu'il ne soit produit dans le cadre d'opérations durables. A/CONF 151/PC/64, pp. 41 et 43.

(50) Voir le compte rendu du X^e Congrès de Paris de septembre 1991 dans *Marchés Tropicaux*, 4 octobre 1991, pages 2449 à 2452.

geant les « coûts silencieux » (51), elle a généré la violence à l'égard des hommes et s'est montré peu respectueuse du milieu naturel.

Le programme de développement de l'Amazonie, surnommé Grande Carajas, constitue un modèle agressif (pour les hommes et l'environnement) de disposition des ressources naturelles, aux antipodes du modèle durable de développement que la communauté internationale considère comme « l'ardente obligation » des générations actuelles envers les générations futures.

Présenté par le gouvernement brésilien comme « un projet national pour l'exportation et une solution au problème de la dette » (52), le programme Grande Carajas concerne un territoire de 840.000 km² (France + Italie). Il est axé principalement sur l'exploitation des immenses réserves de minerai de fer de Carajas (18 milliards de tonnes à 66 % de teneur moyenne en fer). Les hauts fourneaux pour la fabrication de fer brut sont alimentés par du charbon de bois dont les besoins, chiffrés à 4 millions de tonnes par an, nécessitent l'abattage de milliers d'hectares de forêts (53).

La Banque mondiale et la C.E.C.A. notamment participent au financement d'un projet qui a pour conséquences un surplus de déforestation et un accroissement des quantités de CO₂ rejeté dans l'atmosphère par la combustion du charbon de bois (54).

Mettre à l'abri l'héritage de l'humanité de la folie guerrière et punir celle-ci semblent être des jalons indispensables à l'instauration d'un nouvel ordre mondial.

Au XIX^e siècle, Marx avait déjà constaté que la production ne se contentait pas seulement d'épuiser les travailleurs, mais en faisait de même avec l'autre source originaire de toute richesse, la terre (55). L'examen des rapports de l'homme avec la forêt a montré que cette ressource naturelle était primordialement destinée à satisfaire ses besoins économiques ; matière pre-

(51) L'obligation de procéder à une étude d'impact imposée (non systématiquement) par les bailleurs de fonds aux projets de développement à risques pour l'environnement vise à tenir compte des « coûts silencieux » tels que la sédimentation et la baisse de fertilité des sols, l'augmentation de leur salinité, la destruction de la faune.

(52) Cité par Susan GEORGE, *op. cit.*, p. 241.

(53) Chiffres tirés du Rapport MUNTINGH sur les effets négatifs des investissements de la C.E.E. et de divers organismes internationaux sur l'environnement amazonien - Parlement européen - DOC. A 2-124/89.

(54) La Communauté européenne importe depuis 1985 du fer de Carajas, ses besoins en acier de qualité n'étant pas couverts. En 1988 les importations ont atteint 10.961 millions de tonnes. La C.E.C.A. a prêté 257 millions de dollars au Programme Carajas. Rapport MUNTINGH, Annexes II et III, pp. 20 et 21.

(55) Voir Martine REMOND-GUILLOUX, *op. cit.*, p. 23.

mière abondante et aisément exploitable, elle n'intéressait la diplomatie internationale qu'en tant que produit de base à réglementer (56).

L'évidence a fini par s'imposer : les forêts tropicales occupent une place déterminante dans le processus de régulation climatique mondiale et abritent la mémoire génétique de l'humanité.

Les vertus nourricières des arbres répondent aux besoins de vie et de survie des générations actuelles. Les conditions d'existence des générations futures dépendent de ces mêmes arbres. Il s'agit de satisfaire les exigences des hommes d'aujourd'hui sans compromettre celles des hommes de demain.

2. – Les Forêts tropicales, laboratoire du développement durable

Tous ceux qui essaient d'imaginer l'évolution du monde à l'aube du troisième millénaire, sont convaincus que le sort de la planète sera tributaire de la capacité des gouvernements et des peuples à résoudre une difficile équation : concilier l'économie et l'écologie.

Les grandes déclarations politiques et les textes normatifs montrent que les impératifs économiques (assurer la base matérielle de la vie) et les impératifs écologiques (permettre à l'homme d'évoluer dans un milieu toujours sain et beau et maintenir le capital naturel) ont une égale valeur.

Le « droit fondamental » de bénéficier de « conditions de vie satisfaisantes » est indissociable du droit à « un environnement (de) qualité » proclame la Déclaration de Stockholm (principe 1) ; l'homme doit « développer son aptitude à utiliser les ressources naturelles », mais en même temps « préserver les éco-systèmes », affirme le préambule de la Charte mondiale de la nature. Le maintien de « l'équilibre entre la croissance économique et la conservation de l'environnement » est une condition nécessaire au « développement intégral », soulignent les promoteurs du Traité de Coopération Amazonienne.

Ces textes traduisent la volonté de rupture de la Communauté internationale avec une conception du développement dominée par le principe de jouissance et de disposition des ressources naturelles, « de la manière la plus absolue » (57) et expriment son choix « d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (rapport Brundtland).

(56) Bien qu'il prodigue des « encouragements » à une exploitation forestière respectueuse de l'équilibre écologique l'Accord International de 1983 sur les bois tropicaux a pour objectif fondamental l'expansion du commerce international de cette matière première. Il s'intègre dans le Programme intégré sur les produits de base préconisé par les résolutions 93 (IV) et 124 (V) de la C.N.U.C.E.D.

(57) Voir Article 544 du Code civil.

Assurer l'utilisation rationnelle par l'homme des ressources naturelles de la planète pour le plus grand bien des générations présentes, tout en préservant les ressources potentielles de l'environnement de manière à satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures, est l'objectif du développement durable.

Cette démarche est désormais celle d'institutions multilatérales publiques et d'organismes privés ayant à cœur d'enrayer l'écocide forestier, sans faire obstacle à la réalisation du droit au développement.

Si la légitimité d'une telle approche recueille l'assentiment de l'ensemble de la Communauté internationale, cette dernière est divisée sur l'opportunité de certains moyens de mise en œuvre de la protection du « patrimoine vert », grignoteurs de souveraineté.

a) *L'objectif : l'exploitation conservatoire*

Il ne faut pas utiliser les ressources qu'offre la nature selon les méthodes d'un « Prométhée déchaîné » (M. Rémond-Gouilloud) mais à la manière d'un « bon père de famille » soucieux pour sa descendance. Ce principe de non-gaspillage, inscrit dans la Charte mondiale de la nature (58), inspire l'ensemble du dispositif de protection de la faune et de la flore dans le cadre régional ou mondial. Les Etats se sont engagés à le respecter en se soumettant à l'obligation :

- de ne pas surexploiter certaines ressources (59) ;
- d'utiliser de manière « rationnelle » et « optimale » les ressources de la mer (60) ;
- d'employer des méthodes de « gestion avisée » des ressources de la nature (61).

L'exploitation raisonnable et mesurée des forêts a été encouragée par certaines conventions régionales. La Convention d'Alger du 15 septembre 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique, contient un engagement des Parties à gérer et à conserver leurs forêts, ainsi qu'à exercer un contrôle des brûlis, du défrichage et du surpâturage (article VI). Le traité de coopération Amazonienne du 3 juillet 1978 fixe aux

(58) Voir par exemple la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute-mer du 29 avril 1958 ou la Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'atlantique du 14 mai 1966.

(59) Entré en vigueur le 1^{er} avril 1985 l'accord a été signé par 43 Etats parties (au 1^{er} janvier 1989). Il a institué au sein de l'Organisation internationale des bois tropicaux un Comité de reboisement et de la gestion forestière chargé de définir les politiques de conservation.

(60) Voir par exemple la Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer rouge et du golfe d'Aden du 14 février 1982 ou la convention relative à la conservation du saumon dans l'atlantique nord du 2 mars 1982.

(61) Voir par exemple la convention sur la conservation de la nature dans le pacifique sud du 12 juin 1976.

Parties contractantes l'objectif de maintenir l'équilibre écologique de la région par une exploitation rationnellement planifiée de la flore et de la faune (article 7).

Les pays tropicaux sont également incités, par l'Accord international sur les bois tropicaux du 18 novembre 1983 destiné à favoriser l'expansion du commerce international de cette matière première, à élaborer des politiques nationales visant à assurer de façon soutenue l'utilisation et la conservation des forêts tropicales et de leurs ressources génétiques, et à maintenir l'équilibre écologique des régions intéressées (62).

Essentiellement recommandatoires, ces dispositions relèvent de la « soft law » et ne transfèrent aux Etats aucune obligation d'agir pour protéger leur patrimoine naturel, qui se trouve être en même temps celui de l'humanité. D'ailleurs, des obligations internationales, leur incomberaient-elles, qu'ils seraient dans l'incapacité d'en assurer l'exécution, tant leur dénuement est pour la plupart immense.

S'estimant comptable des intérêts de l'humanité entière, le monde développé s'est donc attaché à encadrer le développement de la « deuxième planète », à défaut de le financer.

1) *La disposition limitée des ressources forestières*

« Nous ne tolérons pas que la communauté internationale nous dicte ce qu'il faut faire ou ne pas faire en Amazonie. Je préférerais encore qu'elle soit un désert, pourvu que ce soit un désert brésilien ».

(Président José A. SARNEY) (63)

Une si fougueuse profession de foi nationaliste (64) augurait mal en cette fin des années 1980, des chances de voir se nouer un dialogue sur l'action à entreprendre pour sauvegarder cette nouvelle composante virtuelle du patrimoine commun de l'humanité, au titre des biens affectés à la survie de l'humanité. Elle participe d'une réaction défensive des pays de l'hémisphère sud contre ce qu'ils perçoivent comme un *complot contre le développement* fomenté par un bloc des nantis décidé à ne pas assumer seul la faillite écologique de la civilisation industrielle.

(62) « Les ressources non renouvelables qui sont consommées par l'usage seront exploitées avec mesure compte tenu de leur abondance, des possibilités rationnelles de les transformer à des fins de consommation et de la compatibilité de leur exploitation avec le fonctionnement des systèmes naturels » (Principe 10, d)

(63) Déclaration rapportée par Jacques THEYS, dans « Environnement et gestion de la planète » - *Cahiers*, mars-avril 1991, p. 128.

(64) La position de l'ancien Président du Brésil trouve des échos au sein du Comité préparatoire à la conférence de Rio qui a entendu le délégué de la Malaisie refuser de voir les forêts tropicales se transformer en zoo planétaire en ces termes : « Cette histoire des droits supranationaux fait de nous des préposés au *gardiennage de nos ressources naturelles* ». Cf. *Les réalités de l'écologie*, n° Spécial Rio 92, décembre 1991, p. 7.

Cette crispation sur la souveraineté traduit également un sentiment d'inquiétude et de méfiance, face à la résurgence d'une doctrine de limitation du principe de libre disposition des ressources naturelles, dont les pays non alignés avaient empêché l'intégration au dispositif normatif du Nouvel Ordre économique international (65).

Pourtant, une fois épuisée la polémique autour des menaces que faisaient planer respectivement le Nord et le Sud sur la vie de la planète, le caractère inéluctable d'une nouvelle approche du principe de souveraineté sur les ressources naturelles, s'imposa aux gouvernements des régions équatoriales.

Il fallait désormais admettre que la « souveraineté intégrale » n'autorisait pas un Etat à user ou abuser d'une ressource naturelle, y compris jusqu'à épuisement, quand la préservation de celle-ci était d'un intérêt vital pour l'humanité. La défense du patrimoine naturel devrait être dorénavant considérée comme un motif légitimant la restriction des prérogatives de souveraineté (66).

La déclaration de l'Amazonie, adoptée le 6 mai 1989 par les Etats parties au Traité de coopération amazonienne prend acte de ce nouveau mode d'exercice de la souveraineté, à la lumière des nécessités écologiques. Son paragraphe 4 est libellé ainsi :

« Nous réaffirmons le droit souverain de chaque pays de gérer librement ses ressources naturelles, en ayant à l'esprit la nécessité de promouvoir le développement économique et social de son peuple et d'assurer une conservation adéquate de l'environnement. En nous acquittant de notre responsabilité souveraine qui consiste à définir les meilleurs moyens d'utiliser et de préserver ces richesses, nous nous déclarons disposés à accepter, conjointement à nos efforts nationaux et à la coopération qui existe entre nos pays, toute coopération de pays d'autres régions du monde, ainsi que d'organisations internationales, qui pourrait contribuer à la mise en œuvre de projets et programmes nationaux et régionaux que nous déciderons d'adopter librement, *sans contrainte extérieure*, conformément aux priorités de nos gouvernements » (67).

(65) La notion anglo-saxonne de « Trust » fut défendue au cours des débats relatifs au N.O.I. « Elle fait de l'Etat sur le territoire duquel se situent des ressources naturelles un dépositaire ne détenant qu'une possession précaire pour le compte d'autrui », Mahmoud SALEM, « Vers un nouvel ordre économique international », *Journal du droit international*, 1975, p. 784. A.C. KISS décrit le trust comme un mécanisme juridique permettant au dépositaire de gérer des biens (ressources naturelles) pour les transmettre (aux générations futures). Le droit international « connaît largement » le concept de trust notamment sous la forme du Régime international de tutelle de l'ONU. Voir « Le Patrimoine commun de l'humanité », *R.C.A.D.I.*, 1982 ; p. 128.

(66) L'article 3 de la Résolution de l'Assemblée générale 1803 (XVII) recommande de ne pas restreindre la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles « pour un motif quelconque ».

(67) Texte de la Déclaration dans Doc. A/44/275.

Présentée comme une réponse aux prétentions occidentales d'internationalisation de l'Amazonie, en raison des rappels réitérés de la souveraineté sur les ressources naturelles, la Déclaration de Manaus doit surtout être regardée comme un texte reconnaissant la réalité des contraintes écologiques et la nécessité d'y faire face par une action internationale.

En ordre dispersé, les O.N.G., les organismes bilatéraux et multilatéraux de développement, les pouvoirs publics locaux ont amorcé le démarrage de cette action. Parallèlement, les objectifs et les modalités de réalisation de la protection internationale des ressources forestières ont fait l'objet d'une tentative de systématisation par le comité préparatoire de la Conférence de Rio, afin de doter la communauté internationale d'une « doctrine » en la matière (68).

Il s'en dégage un premier principe dérogatoire à la souveraineté intégrale des Etats sur leurs ressources naturelles, consistant à soustraire certains espaces forestiers au domaine exploitable, compte tenu de leur rôle dans la préservation du patrimoine biologique de l'humanité.

La sauvegarde des ressources génétiques implique la « mise sous cloche » de vastes zones forestières dans l'intérêt de l'humanité entière. Mais une telle restriction de la souveraineté doit être compensée par une affectation prioritaire du bénéfice de leur utilisation aux peuples qui en sont les dépositaires.

a) La sanctuarisation, méthode de gestion conservatoire des forêts

Jugeant que l'époque, pendant laquelle « n'importe qui pourrait puiser dans les ressources forestières sans rendre de compte à personne, *est désormais révolue* » (69) le comité préparatoire de la C.N.U.E.D estime qu'il convient de préserver ou rétablir et d'améliorer la diversité biologique des écosystèmes forestiers, y compris les ressources génétiques et les espèces ; il apparaît tout particulièrement nécessaire de définir et *protéger certains écosystèmes naturels – notamment les forêts anciennes* – ainsi que de rassembler des données sur les ressources biologiques des forêts (70).

La nécessité de protéger plus particulièrement certaines zones forestières se justifie par le fait qu'elles constituent l'habitat naturel de millions d'es-

(68) Cette doctrine est fixée dans deux documents du Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. :

– « Conservation et développement des forêts : options possibles ». Rapport du Secrétaire général de la conférence. Doc. A/CONF151/PC/42 Add. 3, 10 juillet 1991.

– « Protection et développement des forêts : Principes directeurs en vue d'un consensus sur les forêts ». Rapport du Secrétaire général de la Conférence. Doc. A/CONF151/PC/65, 11 juillet 1991.

(69) Cf. Doc. A/CONF151/PC/42 Add. 3, p. 3.

(70) Principe directeur en vue d'un consensus sur les forêts n° . Doc. A/CONF151/PC/65, p. 4.

pèces animales et végétales, indispensables au développement actuel et surtout futur des variétés alimentaires et médicinales nouvelles (71).

Le développement à outrance, la pression démographique, la déforestation, provoquent « une érosion continue des ressources biologiques de la Terre (qui) pourrait menacer gravement les futures conditions de vie de l'humanité » (72).

Aucun système mondial de surveillance continue des ressources biologiques n'assurant aujourd'hui la protection des espèces fragiles ou menacées de disparition, ce sont les *zones forestières protégées* qui représentent, aux yeux du Comité, le mécanisme de conservation le plus efficace.

Ces réserves de biodiversité, destinées à la préservation *in situ* des ressources biologiques, doivent être conçues comme des sanctuaires écologiques « qu'il faut protéger de toute intrusion » (73).

La mise à l'abri du capital génétique de l'humanité dans des conditions optimales implique, selon le comité préparatoire, que la communauté internationale favorise la prolifération des zones protégées et leur regroupement au sein d'éco-régions. Il s'agirait d'augmenter fortement la superficie des réserves naturelles, dont le niveau actuel représente 5 % de la surface de la terre (74). Il conviendrait également d'établir des zones écologiquement homogènes débordant le cadre des frontières nationales.

Mais l'obligation de laisser intacts les écosystèmes forestiers pour garder en réserve le patrimoine génétique de l'humanité, risque d'être perçue par les peuples de la forêt comme une spoliation supplémentaire. Les Etats pourraient y voir également une forme de colonialisme, consistant en un accaparement de leurs ressources naturelles, sous couvert de la défense des générations futures.

(71) La valeur considérable que les ressources biologiques abritées par les forêts représente pour la pharmacopée est ainsi mise en évidence par le Comité préparatoire : « Environ 40 % de tous les médicaments prescrits dans les pays industrialisés sont dérivés des ressources biologiques. Vers l'an 2000, le marché des pays développés pourrait atteindre 47 milliards de dollars, en utilisant 10 % seulement de toutes les espèces végétales étudiées pour leur valeur médicinale potentielle ». Cf. *Conservation de la diversité biologique. Données et problèmes*. Doc. A/CONF151/PC/66, p. 9.

(72) Cf. *Conservation de la diversité biologique. Rapport du Secrétaire général de la Conférence*. Doc. A/CONF151/PC/42, *Add.* 4, p. 4.

(73) Opinion de la Banque mondiale dans *Forest Policy Paper*, juillet 1991, p. 16.

(74) Le comité préparatoire propose d'étendre la superficie du réseau mondial de zones terrestres protégées à 10 % au moins des terres émergées du globe, à l'horizon de 2010. Cf. Doc. A/CONF151/PC/42, *Add.* 4, p. 11.

Aussi l'opportunité de prévoir des règles leur permettant de se prémunir contre les appétits économiques extérieurs, et de recevoir une part équitable des richesses biologiques, s'impose-t-elle.

b) Les règles de conduite du prélèvement des ressources biologiques

Plus que l'enjeu climatique, c'est peut-être l'enjeu économique qui explique la détermination des pays développés à sauver les forêts tropicales. Car celles-ci sont devenues de véritables « mines d'or biologiques » (75), dont la découverte revient le plus souvent aux populations autochtones.

Voués à une inéluctable disparition par absorption au monde civilisé, les peuples indigènes et tribaux se voient désormais reconnaître « une contribution particulière à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité » (76).

Cette participation au bien-être écologique de la planète prend deux formes :

- Entretenant avec la nature un « rapport d'alliance » (Robert JAULIN) les peuples autochtones assurent une fonction de gardiennage des ressources des forêts. En exerçant leur droit « de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation » des ressources naturelles, dont sont dotées leurs terres (77), ils remplissent en même temps une mission dans l'intérêt de l'humanité. Il paraît légitime d'envisager « une rémunération de la conservation de la diversité biologique » et de « récompenser sous une forme ou sous une autre l'innovation de la part des populations locales » (78).

Cette première règle de conduite est donc destinée à prémunir les peuples de la forêt contre l'exploitation de leur travail et de leurs aptitudes.

- La seconde règle de conduite concerne la participation des populations locales à la valorisation commerciale des produits biologiques de la forêt par l'utilisation de leur savoir traditionnel. Celui-ci doit bénéficier des normes protectrices de la propriété intellectuelle et les généticiens des

(75) Fred PEARCE, *Forêt tropicale : solutions pour tous*. Forum du développement, septembre-octobre 1990. Texte repris dans « Problèmes Economiques », n° 2.196, 24 octobre 1990, page 13 et s.

(76) Préambule de la Convention O.I.T. 169 du 7 juillet 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux. Ce traité prend acte de l'abandon, par la communauté internationale, de la thèse assimilationniste régissant le dispositif normatif de la Convention 107.

(77) Droit reconnu par l'article 15 de la Convention O.I.T. 169. Ces nouveaux droits impliquent une limitation des pouvoirs gouvernementaux en matière de disposition des « richesses nationales », on comprend leur peu d'empressement à ratifier la Convention. Voir également le Principe directeur en vue d'un consensus sur les forêts n° 13 (*Respect des droits de personnes vivant dans les forêts*).

(78) Cf. Doc. A/CONF151/PC/28, p. 3.

pays riches ne peuvent prélever de ressources sauvages ou entretenues sans acquitter de droits (79).

Il résulte de l'ensemble de ces propositions que la gestion durable des forêts tropicales est largement tributaire de l'association des populations autochtones aux projets de développement et au respect de leurs droits fondamentaux sur les ressources naturelles des territoires leur appartenant.

Après avoir recommandé la neutralisation d'une partie encore plus importante de la couverture forestière des pays tropicaux, le Comité préparatoire a complété sa doctrine de protection en suggérant à la communauté internationale d'appliquer à l'exploitation des espaces non protégés des méthodes garantissant leur régénération.

2) *L'obligation de prudence écologique*

Le droit international consacre le principe selon lequel les ressources de la planète doivent faire l'objet d'une utilisation raisonnable.

La Charte mondiale de la nature pose le principe dans les termes suivants :

« Les ressources non renouvelables qui sont consommées par l'usage seront exploitées *avec mesure* compte tenu (...) de la compatibilité de leur exploitation avec le fonctionnement des systèmes naturels » (principe 10d).

La justification du devoir de ménager les gisements naturels est exprimée par le préambule de la Convention de Bonn du 23 juin 1979 qui dispose :

« Chaque génération humaine détient les ressources de la terre pour les générations futures et à la mission de faire en sorte que ce legs soit préservé et que, lorsqu'il en est fait usage, cet usage soit fait *avec prudence* ».

Faire preuve de prudence dans les prélèvements opérés sur une ressource naturelle, non ou peu renouvelable, implique :

- une limitation du volume de la ressource prélevée, pouvant aller jusqu'à sa substitution ;
- un maintien du potentiel global de la ressource par son renouvellement constant.

L'exploitation durable des ressources forestières préconisée par le Comité préparatoire et *exigée* par certaines institutions représentatives du monde occidental, nécessite le recours à ces deux procédés.

(79) Cf. Doc. A/CONF151/PC/28, p. 12. Le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones rédigé par le groupe de travail de la sous-commission des minorités, comporte un paragraphe 18 libellé comme suit :

« Les peuples autochtones ont le droit à des mesures de protection spéciales – comme la propriété intellectuelle – en ce qui concerne (...) les remèdes et la connaissance des propriétés utiles de la faune et la flore ». Cf. E/CN.41/Sub.2/1991/40/Rev.1, p. 35.

a) Une priorité forcée : la proscription des « mauvaises pratiques forestières »

Les gouvernements des pays tropicaux ont une grande part de responsabilité dans la dégradation du patrimoine forestier. Ils sont trop prompts à sacrifier la forêt aux projets agro-industriels, pétroliers ou énergétiques. Ils font preuve également d'une coupable inertie face à l'inadaptation et à l'inefficacité des législations foncières et forestières. Celles-ci donnent une place trop importante au contrôle et à la répression, qui restent inappliqués faute de moyens. Mais surtout elles n'associent pas les populations locales aux bénéfices de l'exploitation forestière, favorisant ainsi une utilisation anarchique et prédatrice des ressources (80).

Il appartient donc aux Etats « de supprimer, chaque fois que possible, les subventions et autres formes d'intervention qui encouragent le déboisement et les mauvaises pratiques forestières » (principe directeur n° 18).

Les gouvernements ne peuvent plus se retrancher derrière la souveraineté économique pour refuser de remettre en question certaines facilités de politique économique et énergétique, utiles pour la paix sociale, mais incompatibles avec le développement durable. Ils ne maîtrisent plus la disposition de leurs ressources forestières, car les règles de préservation s'imposent à eux dans le cadre d'un rapport de conditionnalité avec les pays dispensateurs de l'aide internationale.

C'est là une réalité déjà inscrite dans les relations internationales, comme le montre l'examen, dans la Convention de Lomé IV, des dispositions relatives à la protection de l'environnement.

Sous « la pression amicale » de la Communauté Européenne, les Etats A.C.P. se sont résolus à reconnaître comme « objectifs fondamentaux », qu'ils doivent s'efforcer d'atteindre, l'« arrêt de la dégradation du capital foncier et forestier, (...) la sauvegarde des ressources naturelles, ainsi que leur exploitation rationnelle » (article 33 de la convention du 15 décembre 1989).

Pour atteindre ces objectifs, les Etats devront entreprendre deux types d'action :

- la protection des espaces forestiers contre les prélèvements à finalité énergétique (article 56, 2 et 107, d) et à finalité agricole (article 57, 3) ;
- l'exploitation industrielle et commerciale rationalisées des ressources forestières (article 56, 3).

La contribution de la C.E.E. à la préservation des forêts tropicales sèches, s'est portée en priorité sur la politique de substitution au bois de chauffage, d'autres sources d'énergie. Des aides financières sont prévues pour encoura-

(80) Voir Ocen H. AMOUSSA, « La protection de l'environnement en Afrique francophone », *Revue française d'Administration publique*, n° 53, 1990, pp. 106-107.

ger l'utilisation du gaz butane et les gouvernements se sont vus conseiller un relèvement substantiel de la taxation du prix du bois (81). Cependant l'effort le plus porteur pour l'avenir des forêts n'est pas financier ou technique, mais éducatif. L'enseignement aux élèves de soixante écoles « d'une nouvelle manière de voir le milieu naturel » (82) ne doit-il pas être considéré comme une méthode parmi les plus fiables de mise en œuvre du développement durable ?

Cette politique de coopération incitative de la Communauté européenne ne franchit pas le seuil du domaine réservé des Etats en matière économique, et ne les soumet pas à un mécanisme contraignant et sanctionnable.

C'est à ce type de mécanisme que se rallient ceux qui prétendent imposer, pour le bien de l'humanité, des restrictions à l'exploitation commerciale des bois tropicaux.

b) Une exigence explicite : le label développement durable

Les cinq millions d'hectares de forêt tropicale, qui sont l'objet chaque année d'un abattage commercial, sont destinés presque exclusivement à satisfaire les besoins industriels des pays riches (83). Ces mêmes pays reprochent aux exportateurs leurs méthodes d'exploitation néfastes aux écosystèmes forestiers et utilisent des formules de boycott à l'égard des produits forestiers non certifiés durables (84).

L'Organisation internationale des bois tropicaux a intégré à ses préoccupations cette tendance des consommateurs de produits forestiers à exiger pour ceux-ci une sorte de label attestant le caractère écologique de leur commercialisation. En 1990, elle a adopté des lignes directrices pour la gestion durable des forêts tropicales naturelles et son plan d'action a fixé l'an 2000 comme date cible, à partir de laquelle toutes les exportations de produits de bois tropicaux devraient provenir de forêts faisant l'objet d'une gestion durable (85).

(81) Cf. J.L. BAUDET, « Promotion du gaz butane pour lutter contre la désertification », *Courrier C.E.E./A.C.P.*, mai-juin 1989, pp. 51-52.

(82) Voir le Programme de formation et d'information pour l'environnement concernant les 9 pays du C.I.L.L.S.S. (comité Inter-Etat de lutte contre la sécheresse) - courrier C.E.E./A.C.P. juillet-août 1991, pp. 86-87.

(83) Les pays développés importent 80 % des importations mondiales des principaux produits forestiers. L'Asie exporte 74 % de ces produits (en valeur), l'Afrique 8 % et l'Amérique latine 17 %. Cf. A/CONF 151/PC. 64, pp.36 et 41.

(84) Ce boycott est le fait d'organismes privés mais aussi d'autorités publiques. Ainsi le Sénat des Etats-Unis a voté des restrictions relatives à l'utilisation de fonds officiels pour des programmes associés à l'exploitation commerciale de forêts tropicales. De même le gouvernement des Pays-Bas a proposé au parlement de limiter les importations de bois tropicaux, exclusivement à ceux provenant de forêts gérées de manière durable. Cf. A/CONF 151/PC. 64, p. 43.

(85) Cf. A/CONF 151/PC.64.P.43.

L'an 2000 semble également un délai raisonnable, aux yeux du Comité préparatoire, pour permettre aux Etats forestiers d'atteindre l'objectif suivant :

« Assurer que tout le bois et tous les produits du bois utilisés par l'industrie ou entrant dans le commerce national et international proviennent de forêts soumises à une gestion durable » (86).

L'urgence d'une action effective de sauvegarde du patrimoine forestier mondial et le doute sur la capacité des gouvernements du tiers-monde à entreprendre volontairement une politique de gestion durable de leurs forêts, expliquent la faveur grandissante de formules contraignantes, annonciatrices d'un *droit d'ingérence écologique*.

Militant de la première heure de la cause des forêts tropicales (87), le Parlement Européen défend l'idée que l'exploitation abusive des ressources forestières doit être combattue par une gestion rationnelle, soumise à *contrôle* dans le cadre des accords commerciaux et de coopération conclus par la C.E.E. (88).

Mettant en avant la place éminente de l'Europe dans le commerce mondial des bois tropicaux (second importateur avec 31 % des volumes), sa Commission de l'environnement a considéré qu'il appartenait à la Communauté européenne de prendre des initiatives pour conduire – à *marche forcée* – les pays forestiers vers l'exploitation durable de leurs ressources. Elle a proposé au Conseil des communautés européennes un projet de « Règlement concernant la gestion, la conservation et l'importation des bois durs et des produits de bois durs tropicaux », comportant un dispositif très directif, incluant même la faculté de prendre des sanctions (89).

Le projet de règlement instaure un *régime général de restrictions commerciales*, qui soumet les pays producteurs de bois tropicaux aux obligations suivantes :

- Adoption d'un Plan de gestion et de conservation des forêts, assurant une production rationnelle dans une perspective à long terme, évitant les surexploitations destructives ainsi que les pertes de diversité biologique (article 3).

(86) Cf. A/CONF 1515/PC.42 Add.3, p. 10.

(87) Les premières propositions de Résolutions datent de 1985 : Résolution de M. DEPREZ sur la disparition progressive des forêts dans le monde et les désastres économiques et écologiques que cela engendre (Doc. B2-660/85) ; Résolution de M. ULBURGHES sur le transfert des technologies vers le tiers-monde dans le cadre de la lutte contre le déboisement (Doc. B2-1633/85).

(88) Voir Rapport STAES sur les ressources forestières de pays en développement 22 mai 1987. Doc. A2-72/87, pp. 6-7.

(89) Texte du projet de règlement dans Rapport MUNTINGH sur la réglementation du commerce des bois tropicaux. 14 février 1989. Doc. A2-394/88 pages 14 à 19.

- Des certificats, attestant que les produits forestiers proviennent de forêts gérées durablement, devront être délivrés par les autorités compétentes (article 3).
- Des quotas d'importation seront négociés avec la Communauté (article 5).

Mais c'est l'article 6 qui pousse le plus loin l'ingérence dans le domaine économique pour motif écologique : il permet de fermer le marché européen aux pays qui n'auraient pas adopté un plan de gestion et de conservation de leurs forêts.

Cette disposition constitue le prototype d'exigence prohibée par le droit international, car elle s'analyse comme une contrainte, ne laissant aucun choix réel à son destinataire (90).

La limitation de la liberté commerciale et de manière générale toutes les mesures visant à encadrer leur politique forestière, suscitent l'hostilité des pays en développement, pour qui l'intérêt écologique de l'humanité n'est qu'un « rideau et fumée ». Car l'Occident industrialisé ne cherche qu'à perpétuer son mode de développement en confiant aux pays tropicaux – en sous-traitance – la préservation des éco-équilibres planétaires.

Le monde en développement ne veut pas se laisser embrigader dans cette entreprise sans en recueillir des avantages pour sa propre survie.

b) *Les moyens : le principe payer pour conserver*

Il existe une règle désormais bien ancrée dans les rapports entre les Etats, qui veut que l'auteur d'une pollution, d'un préjudice écologique, est tenu d'en assurer l'indemnisation, même s'il s'agit de dommages causés à des espaces naturels non appropriés (91).

La désignation des pays tropicaux comme gardiens de l'équilibre climatique de la planète, a conduit gouvernements et institutions des pays riches à accepter la consécration d'un principe complémentaire au principe pollueur-payeur : il faudrait également payer pour conserver comme l'on paye pour détruire.

Une ébauche d'application de ce nouveau principe a été entreprise par l'intermédiaire de mécanismes spécifiques s'appliquant à des projets res-

(90) Dans la ligne de ses Résolutions sur le droit des peuples à disposer de leurs richesses, l'Assemblée générale a réaffirmé que « les pays développés devaient s'abstenir de menacer d'appliquer ou d'appliquer aux pays en développement *des restrictions commerciales*, en tant que *moyen de coercition* politique et économique préjudiciable à leur développement », Résolution 41-165 du 5 décembre 1986.

(91) M. REMOND-GUILLOUD cite l'exemple de l'Accord de 1983 entre les Etats-Unis et le Mexique sur la protection de l'environnement dans la région frontalière, qui prévoit une indemnisation pour les dommages causés à l'environnement, *op. cit.*, pp. 219-220.

treints. L'écocide forestier se poursuivant inexorablement (92) cette protection à petite vitesse doit impérativement être relayée par une action universelle de grande envergure nécessitant des moyens à la mesure de ce péril planétaire.

1) *Les prémisses de l'assistance écologique*

La création, en novembre 1990, du Fonds pour l'environnement mondial a consacré la reconnaissance formelle par la Communauté internationale du devoir qui lui incombe d'assister les pays en développement dans leurs programmes et projets influant sur l'environnement planétaire.

Ce sont les forêts tropicales qui ont constitué, à partir du milieu des années 1980, le terrain d'expérimentation de formules d'aide financière destinée à maîtriser la conservation des ressources naturelles au lieu d'en favoriser le prélèvement. La F.A.O. s'est d'abord efforcée de susciter une adhésion générale à une politique d'exploitation rationnelle des forêts mondiales. L'idée de faire coïncider le désendettement des pays pauvres et la sauvegarde de la planète s'est imposée à l'initiative des O.N.G. La Banque mondiale a fini par admettre que les projets dégradant l'environnement constituaient à terme, un frein à la croissance et au développement.

a) Une première tentative de protection universelle : le Plan d'action Forestier Tropical

Le Plan d'Action Forestier Tropical (P.A.F.T.) a été adopté par le Congrès forestier mondial de Mexico en juillet 1985. Ne possédant aucune force obligatoire, il constitue un « cadre conceptuel d'Action » conçu pour « accroître l'intérêt politique, et donc financier, pour les forêts tropicales par la mise en évidence de leur rôle économique et social dans le développement de nombreux pays tropicaux » (93). Parmi les cinq domaines d'action qu'il concerne, figure « la conservation des écosystèmes forestiers et de leurs ressources génétiques ».

L'objectif essentiel du P.A.F.T. était de provoquer une prise de conscience, au plus haut niveau, des autorités politiques des pays tropicaux, de la priorité à accorder à la forêt dans les plans de développement. Il était également de drainer un financement international de grande ampleur.

Mais, comme le souligne la Banque Mondiale, l'espoir de voir le Plan apporter une contribution majeure à la lutte contre la déforestation ne s'est

(92) Il a des conséquences sur la politique des gouvernements et les relations économiques internationales. Suivant l'exemple de la Thaïlande, le Vietnam a interdit le 26 mars 1992 l'exportation de bois pour empêcher la totale disparition de ses forêts naturelles peu après l'an 2000. Celles-ci sont soumises aux coupes sauvages, à l'extension des surfaces cultivées notamment d'hévéas, et à la construction de barrages. Elles couvrent aujourd'hui moins de 20 % du territoire contre 44 % en 1943. Cf. *Le Monde*, 8 avril 1992.

guère réalisé (93). Très peu de pays forestiers ont fait de l'exploitation durable de leurs forêts une priorité nationale, « l'engagement politique n'ayant pas dépassé le département ministériel en charge du secteur forestier » (94). Quant à l'aide financière des pays riches, son niveau est resté très symbolique (95).

N'ayant entraîné ni l'enthousiasme des gouvernements tropicaux ni la générosité des bailleurs de fonds occidentaux, le P.A.F.T. est de surcroît l'objet d'une critique radicale des O.N.G. écologistes, qui lui reprochent d'accorder une place dérisoire aux programmes de conservation des forêts primaires (96).

L'incapacité du Plan à stopper l'érosion continue du couvert forestier de la planète explique la recherche d'une méthode de conservation novatrice permettant de concilier l'intérêt des pays en développement et l'intérêt de l'humanité.

b) Les échanges Dette/Forêt : gadget ou formule magique ?

Bénéficiant pour la première fois, en 1987, à la réserve de biosphère du Béni en Bolivie, l'échange dette/nature est un arrangement, par lequel un pays en développement endetté s'engage en échange de l'annulation d'une part de sa dette envers l'étranger, à créer des fonds en monnaie nationale servant à financer un programme de protection de la nature. Certaines parcelles forestières du Costa Rica, de Madagascar et du Mexique font désormais partie des zones protégées au titre de l'échange dette/nature (97).

Perçu par certains comme un mécanisme dérisoire permettant à l'occident de « se donner bonne conscience à travers la redistribution de quelques miettes et la sauvegarde de quelques espaces » (98), le swap pour la nature revêt au contraire une grande importance aux yeux des grands de ce monde. Ainsi son utilisation plus intensive a été préconisée par le Secrétaire général

(93) Cf. *Forest policy paper*, juillet 1991, p. 27.

(94) Jean CLEMENT, *op. cit.*, p. 116.

(95) Le niveau plancher estimé pour la mise en œuvre du P.A.F.T. au niveau mondial est de l'ordre de 8 milliards de dollars. Jusqu'à aujourd'hui seuls la R.F.A. (150 millions de D.M.) et la Grande Bretagne (100 millions de Livres) ont annoncé un engagement de contribution financière.

(96) Il est reproché au P.A.F.T. de privilégier l'exploitation des forêts et de ne consacrer que 8 % des ressources prévues à la protection de l'écosystème forestier.

(97) Le Costa-Rica a converti 79 millions de dollars de sa dette étrangère en 42 millions d'obligations libellées en monnaie nationale destinés à la protection des parcs nationaux et au reboisement. A Madagascar 3 millions de dollars de dette commerciale ont été échangés pour consacrer 1 million à protéger la forêt tropicale menacée d'extinction par le déboisement. En 1991, 9 pays étaient concernés par l'échange dette/nature pour un total de 100 millions de dollars. Cf. *Debt for nature. Environnement Brief*, n° 1, UNESCO 1991, p. 14.

(98) Jean-Jacques GOUQUET, « Dette du tiers-monde et environnement : un nouveau gadget », *Revue juridique de l'Environnement*, 1989 (4), p. 431.

de l'O.N.U. pour résoudre le problème de la dette du tiers-monde ; de leur côté les chefs d'Etat et de gouvernements du G 7 ont estimé qu'il fallait étendre les échanges dette/nature, « notamment dans le domaine des forêts » (99).

L'engouement pour cette formule aux effets magiques, qui permet de faire converger l'intérêt du Sud et celui du Nord, est la traduction du souci d'organiser un contrôle du comportement des Etats vis à vis de biens naturels vitaux tout en ménageant leur souveraineté nationale.

c) Le virage vert de la Banque mondiale

C'est dans la seconde moitié de la décennie 1980, que la Banque nationale a fait sienne l'idée que le développement ne se résumait pas à une augmentation de la croissance, et que la dépréciation du capital naturel devait être déduite de la richesse nationale. Selon son Président la poursuite d'un développement fondé exclusivement sur l'exploitation des ressources non renouvelables serait, à long terme, synonyme d'appauvrissement (100).

Convaincue de l'importance vitale de l'enjeu écologique et de la nécessité de le concilier avec l'enjeu du développement, la Banque a procédé à une « révision radicale » de sa politique en introduisant une composante écologique à l'ensemble de ses opérations d'assistance financière.

S'adressant aux ressources forestières, les règles directrices retenues par la Banque (101) conduisent à distinguer deux catégories de projets :

- les projets de protection de l'environnement, comme le reboisement ou la remise en état d'espaces dégradés, que la Banque financera en fonction de leur mérite économique, social ou environnemental.
- Les projets d'exploitation commerciale de la forêt, dont la Banque vérifiera la soumission aux conditions du développement durable, en particulier le respect des droits des populations locales et la protection de la biodiversité. Si elles n'étaient pas remplies, l'assistance financière de la Banque serait restreinte aux opérations nécessaires à la réaliser.

Mais au-delà d'une politique de vigilance écologique à l'égard des projets de foresterie, la Banque considère comme plus décisif, pour la solution à long terme du problème des forêts, le lancement d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et de freinage de la démographie (102).

(99) Voir la Déclaration économique du Sommet de Londres, § 54. Au Comité préparatoire de la Conférence de Rio, le Brésil et l'Argentine ont estimé que la conservation de créances pouvait intervenir pour financer des programmes écologiquement rationnels » dans le cas de tel ou tel pays et selon ses besoins « mais qu'il ne convient pas de préconiser une telle formule au plan international ». Cf. Doc A/CONF 151/PC/93, 31 août 1991, p. 8.

(100) Cf. Barber B. CONABLE, « Développement et environnement : un équilibre à l'échelle du globe », *Finances et Développement*, décembre 1989, p. 3.

(101) Cf. *Forest policy paper*, p. X.

(102) Cf. *Forest policy paper*, p. 16.

En d'autres termes, c'est en faisant disparaître les motifs qui poussent les peuples et les Etats à piller les ressources de la forêt, que l'on garantira sa sauvegarde.

Au nom de sa responsabilité particulière dans la mauvaise santé de la planète et en vertu du principe d'inégalité compensatoire, le monde industrialisé est sollicité pour assumer le financement de cette mission de salut public international.

2) *Le tribut de l'occident*

« Les pays développés ont montré leur intérêt pour la préservation de l'Amazonie. Vendons la protection de l'Amazonie !

Mais vendons-là très cher ! »

De la part d'un responsable politique péruvien, cette déclaration reflète un certain dépit devant l'étroitesse des compensations financières offertes aux pays en développement pour réparer les dégâts écologiques résultant de l'exploitation de leurs ressources naturelles.

Elle est également l'expression du sentiment qui prévaut au sein des nations pauvres, que le monde industrialisé doit consentir l'essentiel de l'effort financier nécessaire pour enrayer la mort lente de la Terre.

L'inégale contribution du tiers-monde au rétablissement de l'intégrité des grands milieux naturels se justifie par leur part minime de responsabilité dans leur dégradation. Mais surtout, « si les pays en développement acceptaient la charge d'obligations juridiques internationales liées à la protection de l'environnement, ils n'auraient guère le moyen de remplir leurs engagements » (103).

Le financement mondial à grande échelle du boisement, du reboisement et des activités forestières, préconisé par le Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. (104), est envisagé dans le cadre de l'aide publique au développement, basée sur des conditions budgétaires étatiques ou d'organisations internationales.

Les gouvernements des pays riches ne semblant pas disposés à solliciter leurs finances publiques dans les proportions requises pour promouvoir le développement durable ce seront les consommateurs qu'il faudrait faire participer.

(103) Opinion du Brésil et de l'Argentine exprimée dans le Document exposant leur position sur les « Mécanismes financiers pour la promotion d'un développement durable », Doc. A/CONF 151/PC/93, 31 août 1991, p. 3.

(104) Cf. Doc. A/CONF 151/PC/42 Add. 3, p. 5.

a) Une formule subsidiaire : l'aide publique à l'environnement

La forêt se voyant reconnaître un rôle essentiel dans la régulation climatique mondiale et dans la protection de sols et de l'eau (105), il incombe à la communauté internationale d'en favoriser l'extension par une action planétaire de boisement et de reboisement.

Pour atteindre l'objectif de 12 millions d'hectares plantés à l'horizon 2010, un mécanisme de financement mondial serait opportun, regroupant les apports provenant d'organisations intergouvernementales et d'institutions bilatérales (106).

L'avenir des forêts tropicales ne saurait être assuré exclusivement par un tel système de financement public, tant sont aléatoires et précaires les engagements gouvernementaux dans le domaine de la politique d'aide et de soutien aux Etats étrangers, dépendante de considérations politiques et de contraintes budgétaires.

Le sort subit par le *Plan pilote pour l'Amazonie* ne peut que conforter cette appréciation. Elaboré par les autorités brésiliennes avec le concours de la C.E.E. et de la Banque mondiale le Plan a pour objectif de concilier la protection de la nature et le développement économique. Il entend rompre avec le modèle donnant la priorité au gigantisme et à l'élevage qui a prévalu durant les 20 dernières années et qui a été à l'origine de la destruction d'environ 10 % de la forêt amazonienne. L'adoption d'un modèle privilégiant la mise en valeur conservatoire des richesses naturelles nécessitera un investissement de 1.250 milliard de dollars sur une période de six années.

Les 7 pays les plus riches du monde avaient accepté le principe du Plan à leur sommet de Houston en 1990. Au sommet de Londres, l'année suivante, une promesse d'appui financier a été réitérée, insistant sur l'indispensable concours du secteur privé.

La priorité accordée au relèvement économique de l'ancien bloc socialiste, et les considérables besoins de capitaux qu'elle implique, ne sont sans doute pas étrangers à la marche en arrière opérée par le G 7, en ce qui concerne l'ampleur de sa contribution financière au programme pilote pour l'Amazonie. L'effort consenti par les bailleurs publics de fonds ne s'élèvera qu'à 1/6 de la somme initialement envisagée, soit 250 millions de dollars (107).

Comme il semble que l'amélioration des conditions de vie des générations présentes doive absorber l'essentiel des concours financiers gouvernementaux, il paraît opportun, si l'on veut préserver les intérêts des générations futures, de se tourner vers le secteur privé, comme le suggérait le G 7 dans sa déclaration de Londres...

(105) Cf. Principes 8 et 10 en vue d'un consensus sur les forêts. Doc. A/CONF 151/PC/65.

(106) Cf. Doc. A/CONF 151/PC/42 Add. 3, p. 8.

(107) Cf. *Le Monde*, 13 mars 1992 ;

b) Une formule novatrice : les taxes d'équité inter-générationnelle

Les indiens d'Amérique du Nord disent que les hommes n'ont pas reçu la Terre en héritage de leurs ancêtres, mais qu'ils l'ont empruntée à leurs descendants. C'est là un langage d'une grande sagesse qu'il s'agit de faire comprendre aux peuples enfermés dans le culte d'une consommation avide de ressources naturelles.

Un contrat moral doit donc être accepté par les habitants actuels de la planète, leur faisant obligation d'utiliser les biens naturels avec mesure et selon des méthodes en assurant le maintien ou le renouvellement au profit de leurs successeurs.

Ce devoir d'équité inter-générationnelle est présenté par la doctrine comme l'instrument le plus efficace de garantie de l'intégrité écologique de la planète. Pour sa mise en œuvre, elle préconise l'instauration d'impôts « correcteurs » destinés à incorporer dans le prix des ressources naturelles les coûts relatifs à l'environnement.

Le Professeur Brown WEISS a ainsi suggéré que soient créés des péages internationaux pour l'usage des ressources internationales communes comme les océans ou l'air. Les fonds récoltés permettraient de subventionner des sources d'énergie propre et de créer des organismes de surveillance (108).

Dans le cadre des Accords internationaux sur les matières premières le Professeur Henk KOX propose la perception des droits de douane à l'importation ou de taxes à l'exportation, acquittés par les pays riches et reversés aux pays en développement pour être affectés exclusivement à des opérations de reconstitution de l'environnement. *Un système de surveillance et de sanctions* devrait être prévu, afin de garantir que les suppléments de prix payés aux pays producteurs soient effectivement consacrés à la reconstitution et à la conservation de l'environnement (109).

C'est à une taxe internationale sur les bois tropicaux exportés que pense C.A. KISS, « pour alimenter un fonds dont la vocation serait d'indemniser les Etats qui entendent conserver des forêts essentielles pour les équilibres naturels » (110).

L'opportunité d'un prélèvement supplémentaire à la charge des consommateurs de produits forestiers au profit d'activités de protection de la forêt,

(108) Cf. *In fairness to future Generations : International law, Common Patrimony and Inter-generational Equity*, United Nations University, New-York transnational Publishers, 1989.

(109) Cf. « Integration of Environmental Externalities in International Commodity Agreements », *World Development*, août 1991. Texte dans *Problèmes économiques*, n° 2.255, décembre 1991, pp. 15 et s.

(110) Voir « La Forêt et le Patrimoine Commun de l'Humanité », in *Forêts et Environnement*, Séminaire de Limoges 1983, P.U.F., 1984, p. 289.

est confirmée par la Banque mondiale (111) et souhaitée par les professionnels du commerce international des bois tropicaux (112).

Cependant, tous les partisans d'une taxation écologique de l'utilisation des ressources naturelles soulignent les difficultés que rencontrerait sa mise en œuvre, en raison des procédures de contrôle de l'affectation des sommes versées aux pays producteurs qui « risqueraient de froisser ou même de limiter leur souveraineté nationale » (113).

La perspective d'assister au rejet, par les pays en développement, d'un système s'apparentant à un mécanisme contraignant, synonyme d'ingérence conduit à considérer avec intérêt l'expérimentation des contrats commerciaux à clauses écologiques. Ce type d'accord, qui consiste pour une firme importatrice à payer au-dessus du marché une matière première « certifiée soutenable », se réalisant entre personnes privées, évite l'écueil de la susceptibilité nationale (114).

Principaux responsables de l'effet de serre et premiers utilisateurs des bois tropicaux, les consommateurs occidentaux sont placés au cœur du dispositif de financement du développement durable proposé par le Sud.

Le fonds de promotion du développement durable a vocation, selon ses initiateurs, à drainer les 60 milliards de dollars supplémentaires (115) qu'exige un développement respectueux de l'environnement. Des contributions obligatoires seraient demandées aux consommateurs de produits pétroliers, aux propriétaires de véhicules à moteurs et aux lecteurs de journaux (116). A titre complémentaire, le Fonds pourrait également recevoir des contribu-

(111) Cf. *Forest policy paper*, VII.

(112) L'union des Commerçants en bois tropicaux encourage la création d'une imposition de 3 à 5 % sur les bois tropicaux importés dans la C.E.E qui rapporterait 100 millions de dollars par an servant à soutenir des projets conservatoires. Cf. *Marchés tropicaux*, 20 septembre 1991, p. 2319.

(113) Henk Kox, *op. cit.*, p. 20.

(114) La société britannique Ecological Tradiny Company achète aux producteurs locaux le bois tropical, pour un prix très supérieur au prix du marché, pourvu que l'exploitation soit faite de façon soutenable. Le bois certifié soutenable est vendu 15 % plus cher aux consommateurs britanniques. Cf. S. FAUCHEUX, J.F. NOEL, *Les menaces globales sur l'environnement*, p. 113.

(115) L'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement estime que ce chiffre atteindra 140 milliards en l'an 2000.

(116) Le Brésil et l'Argentine proposent une taxe de 1 dollar sur chaque baril de pétrole, une contribution de 10 dollars pour chaque véhicule/an et un prélèvement de 1 cent par exemplaire de quotidien. Cf. Document exposant la position de l'Argentine et du Brésil sur les mécanismes financiers pour la promotion d'un développement durable. Doc. A/CONF151/PC/93, pp. 6-7.

tions volontaires résultant de l'émission d'obligations vertes, du courrier vert ou du versement d'indemnités provenant d'accidents écologiques (117).

CONCLUSION

Au sommet de la terre, le rappel incantatoire du principe de souveraineté sur les ressources naturelles, par les pays en développement a trouvé en écho, le refus des pays riches d'envisager un Plan Marshall de l'environnement, en faveur du tiers-monde.

Pour les forêts tropicales, cela s'est traduit par l'abandon de toute idée d'engagements conventionnels de protection, et par le constat que, le seul point de consensus concernait la nécessité de résoudre la question des forêts, par la coopération internationale.

La Déclaration sur les forêts, fige les positions du Nord et du Sud. Elle légitime le souci des pays occidentaux de voir préserver un patrimoine commun de l'humanité, en posant le principe que toutes les nations doivent faire des efforts pour rendre le monde plus vert et pour maintenir et renforcer le couvert forestier, de façon écologiquement et socialement viable. Mais elle conserve intacte la faculté, pour les pays en développement de décider de l'opportunité, du rythme et des modalités des programmes de conservation de la forêt. Le message adressé à la communauté internationale est ferme : la coopération internationale ultérieure sur les questions liées aux forêts devra s'effectuer sous l'empire du principe de non-ingérence écologique, exprimé au principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (118).

L'autre message de Rio, plus fondamentalement politique, consiste en l'affirmation de la responsabilité première des pays riches dans la lutte contre la déforestation, dont le succès dépend de l'ampleur et de la permanence de l'aide financière et technologique qu'ils consentiront. Les préoccupations écologiques des peuples nantis ne devront être retenues que dans la mesure où elles s'avéreront compatibles avec l'éradication de la pauvreté, priorité vitale des pays en développement.

Les 15 principes de la « Déclaration non juridiquement contraignante mais faisant autorité pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts » ne font pas progresser la cause des forêts quand ils rappellent le droit souverain

(117) Les obligations vertes seraient émises par les Organisations internationales et avalisées par les pays industrialisés qui en paieraient les intérêts. Les acheteurs bénéficieraient d'un abattement fiscal dans leur pays respectif.

(118) Le principe 12 proclame notamment que « Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques en dehors de la juridiction du pays importateur, doit être évitée ».

et inaliénable des Etats à exploiter *leurs forêts*, impliquant une totale liberté d'exploitation commerciale. Ils laissent toutefois une lueur d'espoir pour la sauvegarde des forêts, dans la mesure où est reconnue leur valeur comme réservoir de biodiversité et facteur de stabilité du climat. Globalement la Déclaration sur les forêts représente une régression, au regard notamment, de « l'objectif 2000 » de l'O.I.B.T. qui prévoit qu'à la fin de ce siècle, seules les forêts exploitées de façon durable, pourront alimenter le commerce international des bois tropicaux.

Le statu-quo de Rio, basé sur le strict respect de la souveraineté et le rejet de toute planification contraignante de l'aide écologique, peut sembler une réponse bien dérisoire, à l'inexorable ravage, que la pauvreté et le mal-développement, exercent toujours davantage sur le couvert forestier de la planète (119).

Pendant ce serait une erreur de croire que la montagne de Rio a accouché d'une souris en matière de protection des forêts. S'ils sont dépourvus de portée juridique, les principes de la déclaration n'en recèlent pas moins un pouvoir d'influence, qui est désormais à l'œuvre au sein des institutions internationales et gouvernements.

Le nouvel accord international sur les bois tropicaux, adopté le 26 janvier 1994 par l'organisation internationale des bois tropicaux, a renversé la préférence attribuée antérieurement aux objectifs commerciaux et donné la priorité à la gestion durable des forêts (120).

Les treize gouvernements membres de l'organisation africaine des bois aspirent à pérenniser les ressources forestières du continent et s'activent pour obtenir un « label vert », applicable aux bois issus de forêts aménageables (121).

Il semble également qu'un frein soit dorénavant opposé à la politique d'exploitation intensive des grandes compagnies forestières, par des gouvernements conscients du désastre écologique sous-jacent (122).

Toutefois ces progrès ne doivent pas faire perdre de vue que la meilleure manière de « préparer le XXI^e siècle » à l'égard du patrimoine forestier de l'humanité consiste en « la négociation d'un accord entre les pays riches et

(119) Le comité des forêts de la F.A.O., réuni en mars 1993, avance des chiffres toujours plus alarmants sur la réduction de la couverture forestière tropicale. De 11 millions d'hectares par an en 1980, le rythme de déforestation est passé de 15 millions au cours de la période 1980-1990.

Cf. « La déforestation s'accélère dans le tiers-monde », *Le Monde*, 11 mars 1993, p. 18.

(120) Cf. Chronique O.N.U juin 1994, p. 75.

(121) Cf. Le compte rendu du « premier forum international sur la forêt » d'Abidjan, in *Marchés Tropicaux*, 17 juin 1994.

(122) Après le Vietnam et la Thaïlande, le Cambodge a interdit en décembre 1994 l'abattage du bois par les compagnies étrangères, mesure préconisée par la banque mondiale, *Le Monde*, 31 décembre 1994.

les pays pauvres, selon lequel ces derniers protégeraient leurs forêts en échange d'une aide accrue, d'une assistance pour la création d'emplois alternatifs, et de l'accès garanti aux marchés » (123).

(123) Paul KENNEDY, « Préparer le XXI^e siècle », *Odile Jacob*, 1994, p. 396.

Rio et les forêts : de la déclaration à la convention ?

PAR

MOHAMED ALI MEKOUAR (*)

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE RABAT (MAROC)
LEGAL OFFICER (F.A.O.)

1. – Le couvert forestier continue d'être, à l'échelle planétaire, en régression constante. Bien que le recul des forêts, leur dépérissement ou leur dégradation se manifestent à des degrés divers presque partout dans le monde, ils sont plus particulièrement patents dans les zones tropicales humides (1). La perte annuelle de superficie des forêts naturelles, d'abord évaluée à 11,3 millions d'ha pendant les années 70, puis à 15,4 millions d'ha lors de la décennie suivante – soit une aggravation alarmante de 50 % –, serait en réalité nettement plus élevée. En 1990, on avançait le chiffre approximatif de 17 millions d'ha (2) et il semble, d'après des estimations plus récentes, que l'on assiste par endroits à une recrudescence de la destruction des forêts tropicales (3). Chaque année, pense-t-on, la Terre s'appauvrirait désormais de quelques 20 millions d'ha de forêts.

2. – Comme les réunions qui l'ont préparée, la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement a, en 1992, également reconnu la gravité des maux qui affectent les forêts, ainsi que de leurs retombées socio-économiques et de leurs conséquences écologiques (4). En témoignent non seule-

(*) Bureau juridique de la F.A.O. (Rome) ; Faculté de droit de l'Université Hassan II (Casablanca) ; Société marocaine pour le droit de l'environnement (Casablanca). Ce texte n'engage que son auteur.

(1) En revanche, dans les terres boisées des zones tempérées, les données disponibles font plutôt apparaître un gain net de superficie forestière de près de 2 millions d'ha pendant les années 80 : F.A.O., *Situation des forêts du monde*, Rome, 1995, p. 30.

(2) *Tropical Forestry Action Plan. Report of the Independent Review*, Kuala Lumpur, Malaysia, May 1990, Appendix 3, p. 63 (« F.A.O. – Forest Resources Assessment 1990 »).

(3) P.-M. FORGET, « Les forêts tropicales en sursis », *La Recherche*, Novembre 1994 : soulignant l'accélération sans précédent du rythme de la déforestation sur les tropiques, l'auteur estime que vers l'an 2070 « les forêts tropicales intactes auront définitivement disparu » (p. 1154).

(4) Le 10^e Congrès forestier mondial (Paris, 1991) avait aussi offert un grand forum pour un vaste débat autour de ces questions (C.H. MURRAY, « Coopération internationale en foresterie », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 226-241).

ment les multiples développements que leur consacre le Programme *Action 21* – notamment le chapitre 11 relatif à la lutte contre le déboisement (texte en annexe) mais encore, et surtout, l'adoption d'un document plus formel, la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts* (aussi en annexe, ci-dessous dénommée *Déclaration de principes* ou *Principes forestiers*). Cependant, contrairement à la diversité biologique et au changement climatique, au sujet desquels des conventions internationales ont été signées en 1992, les forêts n'ont guère fait l'objet d'un tel instrument juridique dans le cadre de la CNUED.

3. – Des tentatives ont pourtant été faites dans ce sens, mais l'idée d'une convention forestière, souhaitée par certains et combattue par d'autres, a été rondement étouffée dans l'œuf. Assez tôt, en effet, un coup d'arrêt a été donné aux velléités pro-conventionnelles qui se sont manifestées au début du processus préparatoire de la C.N.U.E.D. Mais faute d'un traité, bien vite repoussé, on finit par s'accorder – non sans peine au demeurant – sur un texte de nature résolutoire, dont le titre-même dit explicitement le caractère « non contraignant », même s'il s'empresse d'ajouter qu'il fait malgré tout « autorité ». La *Déclaration de principes* apparaît ainsi comme un palliatif, laborieusement mis au point, à un instrument conventionnel qui ne pouvait alors voir le jour. Mais peut-elle, aussi, en être considérée comme le prélude ? Dans les pages qui suivent, on essaiera de fournir quelques éléments de réponse à cette question qui reste largement ouverte, après avoir évoqué le contexte général où ce débat a pris corps et s'est déroulé.

1. – LA DÉCLARATION DE PRINCIPES, PALLIATIF À UNE CONVENTION FORESTIÈRE

1.1. – *Genèse des Principes forestiers :* *de l'impasse conventionnelle au compromis déclaratoire*

4. – L'option conventionnelle a effectivement fait long feu dans l'année qui a suivi son émergence. L'idée d'une convention forestière internationale commence à germer au début de 1990. Elle est présentée en janvier de cette année-là lors d'un atelier qui se tient à Sao Paulo (Brésil). A cette occasion, il est proposé d'élaborer un instrument juridique sur la conservation des forêts, qui soit conçu non pas comme un traité autonome, mais comme un protocole additionnel à la future convention sur le changement climatique. Il viserait alors, essentiellement, à mettre en œuvre des mesures de lutte

contre le déboisement, au motif que celui-ci constitue un facteur aggravant de l'effet de serre (5).

5. – Parallèlement, la FAO entreprend d'étudier l'opportunité d'un tel instrument juridique, mais sous un angle bien plus large que celui des seules incidences climatiques et écologiques de la déforestation. La réflexion s'oriente ainsi vers une convention globale dont l'objet serait d'assurer, à l'échelle planétaire, tant la protection des forêts que leur mise en valeur, en vue d'atteindre un développement socio-économique équitable et durable (6). Les grandes lignes d'une proposition préliminaire pour une telle convention sont esquissées dans un document de travail sur lequel le Comité des forêts (C.O.F.O.) de la F.A.O. est invité à s'exprimer en septembre 1990 (7). Tout en approuvant le principe d'un instrument international relatif aux forêts, le C.O.F.O. estime cependant qu'il est prématuré « de se prononcer sur la nature de cet instrument, sur le cadre dans lequel devaient se dérouler les négociations et sur les modalités de celles-ci » (8). Ce point de vue est ensuite entériné par le Conseil de la F.A.O. en novembre 1990 (9).

6. – Entre-temps, trois autres propositions sont formulées dans cette même optique. La première est émise, en mai 1990, par une équipe indépendante d'experts qui a été chargée d'évaluer le *Plan d'action forestier tropical* (PAFT) (10). A la lumière de ses travaux, elle recommande « d'entreprendre au plus tôt la préparation d'une convention internationale couvrant toutes les forêts, tant tempérées que tropicales » (11). Peu après, en juillet 1990, une seconde suggestion émane du Groupe des Sept réuni à Houston. Dans

(5) *Elements of Protocol for the Conservation of Forests*, Based upon draft prepared for January 1990, Sao Paulo Workshop, Une proposition similaire avait été avancée quelques mois plus tôt à Ottawa, en février 1989, par une réunion d'experts juridiques et politiques sur la protection de l'atmosphère. Voir à ce sujet : A. HOOKER, « The International Law of Forests », *Natural Resources Journal*, Vol. 34, 4/1994.823-877.

(6) Cette réflexion avait été lancée pendant le premier trimestre 1990, en application de la résolution 3/89 de la Conférence de la F.A.O. par laquelle celle-ci était invitée à promouvoir les accords internationaux en matière, notamment, de foresterie tropicale.

(7) F.A.O., *Proposition de convention mondiale sur la conservation et la mise en valeur des forêts* (COFO-93/3(a)), Comité des forêts, Dixième session, Rome, 24-28 septembre 1990.

(8) F.A.O., *Rapport de la dixième session du Comité des forêts*, (Rome, 24-28 septembre 1990), Rome, octobre 1990 (CL 98/8), paragraphe 20.

(9) *Rapport du Conseil* (CL 98/REP), Rome, F.A.O., 1990, paragraphe 61.

(10) Le P.A.F.T. a été mis au point en 1985 et remanié en 1991 – année à laquelle il est devenu « *Programme d'action forestier tropical* ». Co-parrainé depuis le début par la F.A.O., la Banque mondiale, le P.N.U.D. et l'Institut mondial pour les ressources, il constitue un cadre conceptuel global pour une action coordonnée eu égard aux forêts tropicales. Il comprend cinq volets : la foresterie dans l'utilisation des terres ; le développement des industries forestières : le bois de feu et l'énergie ; la conservation des écosystèmes forestiers tropicaux ; et les institutions (*Plan d'action forestier tropical*, Rome, F.A.O., 1985).

(11) F.A.O., *Proposition de convention mondiale sur la conservation et la mise en valeur des forêts*, précité, paragraphe 8.

sa déclaration économique, le G7 préconise alors la négociation d'un accord forestier mondial, « indispensable pour arrêter la déforestation, protéger la diversité biologique, stimuler les initiatives forestières positives et conjurer les menaces qui pèsent sur les forêts du monde » (12). Enfin, lors de la Deuxième conférence mondiale sur le climat qui se tient à Genève en octobre-novembre 1990, une proposition similaire de convention forestière est faite, en relation avec les projets de conventions relatives au climat et à la biodiversité qui, à l'époque, sont en cours de préparation (13).

7. – Au départ, quelques Etats appuient politiquement le projet d'une telle convention (14), au moment où commencent les préparatifs de la CNUED. En même temps, le Secrétariat de celle-ci crée, en son sein, un groupe de travail sur les forêts. Dans ce cadre, une consultation intergouvernementale officielle, organisée en février 1991, permet d'engager la réflexion sur le champ d'application et la teneur d'un instrument juridique international relatif aux forêts. Mais, dès le mois suivant, des vues nettement opposées s'expriment quant à l'opportunité de ce dernier lors de la deuxième session du Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. Les adversaires de la convention – notamment certains pays forestiers tropicaux en développement – prennent ensuite assez rapidement le dessus sur ses partisans – en particulier des pays industrialisés du Nord – et finissent par avoir gain de cause au cours de la troisième session du Comité préparatoire (août 1991). A cette occasion, en effet, les positions sont si tranchées que la voie conventionnelle apparaît comme une impasse. Abandonnant alors tout projet d'instrument obligatoire, on opte pour une formule consensuelle de compromis, celle d'une déclaration de principes « non contraignante mais faisant autorité » (15).

8. – Les négociations proprement dites des *Principes forestiers* seront ensuite assez ardues tout au long des phases préparatoires subséquentes de la C.N.U.E.D. et elles n'aboutiront, *in extremis*, que peu avant leur adoption finale par la Conférence de Rio. C'est dire que cette problématique ne concernait pas seulement la nature ou la forme – convention ou déclaration-

(12) Même référence que la note précédente.

(13) La déclaration adoptée par la conférence avait ainsi recommandé « the development of a proposed international instrument on conservation and development of the world's forest [sic] linked with the proposed climate and biodiversity conventions » (paragraphe 8).

(14) D. RUNNALLS, « Prospects for a World Forestry Protocol », *Ecodecision*, 1/1991.93-94.

(15) F.A.O., *Evaluation des avantages et des inconvénients que présente un instrument juridiquement contraignant relatif aux forêts. Note du Secrétariat* (COFO-95/2-SUPP.4). Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995, paragraphes 3-5. Voir aussi M. SANWAL, « The Sustainable Development of All Forests », *Review of European Community & International Environmental Law*, 1/3.1992.289-294. On rappellera, toutefois, qu'un *Traité sur les forêts* (dont le texte figure en annexe) avait été élaboré par des O.N.G. au sein du Forum global qui s'était réuni à Rio parallèlement à la C.N.U.E.D.

du document à considérer. Au-delà de cet aspect fort controversé, qui a initialement presque monopolisé l'attention des gouvernements, il s'agissait également de s'accorder sur le contenu et la portée du futur texte à prendre. A cet égard aussi, un consensus n'a pu être que difficilement dégagé au terme de pourparlers houleux (16). Pour laborieux et exalté qu'il fût, un tel processus de négociation n'a pas moins servi à placer les forêts et leur gestion, pendant plus de deux ans, au cœur du débat international sur l'environnement et le développement, au plus haut niveau politique et technique. Faute d'une convention, il y a eu une réflexion, laquelle a débouché sur une déclaration. Que celle-ci ait été voulue non contraignante n'empêche pas qu'elle ait été à l'origine de quelques progrès non négligeables.

1.2. – *Impacts des Principes forestiers : de la déclaration d'intentions à l'impulsion des actions*

9. – Sorte de « charte » pour la gestion durable des forêts, la *Déclaration de principes* se présente, en la forme, comme un document classique de *soft law*. Que son titre la qualifie de « juridiquement non contraignante » et précise qu'elle fait « autorité » ne paraît guère lui conférer, pour autant, une quelconque originalité par rapport aux autres instruments déclaratoires de même nature (17). L'utilisation de ces termes, quasi antinomiques en apparence, s'explique simplement par la conjoncture particulière d'élaboration des *Principes forestiers*. On sait qu'elle a été marquée, d'un côté, par le rejet catégorique de tout engagement obligatoire par les adversaires de la convention – d'où l'insistance sur le caractère non contraignant – ; de l'autre, par la volonté corrélatrice de valoriser la déclaration en lui donnant un cachet solennel – d'où l'accent mis sur son « autorité ».

10. – Quant au contenu « normatif » de la *Déclaration de principes*, il ne recèle pas non plus d'innovations notables. Cristallisant les divergences nord/sud autour d'une conciliation des objectifs de conservation et d'exploitation des forêts, elle s'inspire des fondements conceptuels tracés par *Action 21* (en particulier dans son chapitre 11) (18) et s'inscrit dans la logique de

(16) Pour une description de ces négociations : H.M. SCHALLY, « Forests : Toward and International Legal Regime ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1993.38-43.

(17) Comme d'autres déclarations, elle a été entérinée par l'Assemblée générale des Nations unies le 22 décembre 1992 (Résolution 47/190).

(18) Le chapitre 11 d'*Action 21* relatif à la lutte contre le déboisement invite les gouvernements à assurer une gestion durable et équilibrée des forêts au moyen, notamment, des mesures suivantes : (i) évaluer et planifier les ressources forestières ; (ii) développer le reboisement, minimiser le gaspillage et promouvoir les substituts du bois ; (iii) préserver les écosystèmes, la biodiversité et les habitats de la faune et de la flore sauvages ; (iv) renforcer les capacités institutionnelles de gestion rationnelle des forêts ; (v) accroître les ressources financières et affermir la coopération forestière internationale. En plus de ce chapitre entièrement dédié aux forêts, il en est d'autres qui abordent divers aspects de la foresterie, spécialement les chapitres 10 (« Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres »), 12 (« Lutte contre la désertification et

la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, notamment des principes 2, 3, 4, 8, 10, 12, 20, 22, dont elle se fait largement l'écho. Elle réaffirme ainsi, avec force, le droit souverain des Etats de gérer leurs forêts selon leurs politiques de développement et d'environnement, en vue de satisfaire les besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures. Elle insiste en outre sur la nécessité d'aider financièrement les pays en développement à protéger leurs forêts, de fonder le commerce international des produits forestiers sur des règles non discriminatoires et de promouvoir leur transformation et leur valorisation locales. Elle recommande par ailleurs le respect des droits des populations autochtones, la sauvegarde des écosystèmes forestiers uniques et le contrôle des sources de pollution forestière.

11. – Dans la mesure où les *Principes forestiers* consistent dans une déclaration globale de bonnes intentions et qu'ils ne sont pas assortis de critères précis permettant d'en mesurer l'observation, il n'est guère aisé d'en apprécier les impacts réels et d'en évaluer le degré d'application effective. Il n'est pas douteux, cependant, qu'ils ont contribué à créer, de manière directe ou indirecte, une dynamique de réflexion et d'action assez remarquable dans le secteur forestier, tant au sein des instances nationales que dans le cadre des enceintes internationales. Une illustration parlante de ce rayonnement peut être trouvée dans le foisonnement continu, au cours de ces dernières années, de documents politiques et de textes juridiques relatifs aux forêts, dont bon nombre portent clairement la marque des principes consacrés en 1992 par la déclaration. C'est ainsi que de multiples plans et stratégies, d'une part (19), lois et règlements, d'autre part (20), ont été adoptés ou remaniés de par le monde.

la sécheresse », 13 (« Mise en valeur durable des montagnes »), 14 (« Développement rural et agriculture durables ») et 15 (« Préservation de la diversité biologique »).

(19) Depuis la C.N.U.E.D., de tels plans ou stratégies ont été mis au point par 18 pays en développement (généralement sous la forme de « programmes d'action forestiers nationaux »), ainsi que dans divers pays développés, notamment en Allemagne (*Rapport forestier national : gestion, conservation et mise en valeur durable des forêts en Allemagne*, avril 1994), en France (*La gestion durable des forêts françaises. Plan national de mise en œuvre de la déclaration de principes forestiers adoptée par la C.N.U.E.D. (Rio de Janeiro, 1992)*. Ministère de l'agriculture et de la pêche. Paris, 1994), au Luxembourg (« Plan vert »), aux Pays-Bas (« Plan-cadre de l'exploitation forestière »), en Suède (« Politique forestière »). Pour plus de détails : Commission du développement durable. « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Rapport du Secrétaire général* (E/CN.17/1995/3), Nations unies, Conseil économique et social, Troisième session, 11-28 avril 1995.

(20) En voici quelques exemples : ordonnance suisse sur les forêts (30 novembre 1992) ; code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (ordonnance 92-1140 du 12 octobre 1992) ; loi forestière du Népal (18 janvier 1993) ; code forestier du Sénégal (loi du 4 février 1993 et décret du 11 avril 1995) ; loi suédoise sur les forêts (mai 1993) ; loi forestière de Slovaquie (26 mai 1993) ; loi forestière du Bénin (2 juillet 1993) ; décret portant réglementa-

12. – Plusieurs initiatives forestières, également impulsées par la *Déclaration de principes*, ont été prises au plan intergouvernemental dans le passé récent. Les plus connues d'entre elles sont : (i) la Première Conférence ministérielle du Forum forestier pour les pays en développement (21) ; (ii) le « processus d'Helsinki » (22) et le « processus de Montréal » (23) visant à définir des critères et des indicateurs relatifs à la viabilité des forêts et aux fonctions qu'elles remplissent ; (iii) l'initiative de Bandung pour un partenariat mondial en matière de mise en valeur durable des forêts (24) ; (iv) les initiatives Inde/Royaume-Uni (25) et Canada/Malaisie (26) pour faciliter les préparatifs de la réunion de la Commission du développement durable consa-

tion forestière du Nicaragua (15 octobre 1993) ; loi forestière d'Estonie (20 octobre 1993) ; décret laotien relatif à la gestion et à l'utilisation des forêts et des terres forestières (3 novembre 1993) ; loi camerounaise portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (20 janvier 1994 et décret du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts). Pour une analyse des tendances récentes d'évolution du droit forestier comparé, voir M.-R. DE MONTALEMBERT, F. SCHMITHÜSEN, « Aspects politiques et juridiques de l'aménagement durable des forêts », *Unasylva*, 175-44/1993.3-9.

(21) Tenue en septembre 1993, la Conférence a abouti à la *Déclaration de Delhi sur les forêts* (texte français dans *Bois et forêts des tropiques*, 238/1993.74).

(22) Ce processus a pris corps, à partir de juin 1993, dans le cadre de la II^e Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe. Il a débouché sur l'adoption, en juin 1994, de 6 critères et 27 indicateurs se rapportant aux divers aspects écologiques et socio-économiques de la foresterie européenne. Voir à ce sujet : *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16-17 June 1993 in Helsinki, Sound Forestry – Sustainable Development, Documents* ; Ch. BARTHOD, A. KAUPPILA, « La conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 265-271.

(23) Le processus de Montréal, lancé à l'occasion d'un atelier organisé dans cette ville en septembre-octobre 1993 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.), concerne quant à lui les forêts tempérées et boréales non européennes. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D., Note du Secrétariat (COFO-95/2-SUPP.2)*. Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995, paragraphe 10 ; *Workshop on Environmental Criteria/indicators for the Sustainable Development of Boreal and Temperate Forests*, C.S.C.E., Montréal, 1993.

(24) En février 1993, l'Indonésie a convoqué à Bandung la *Conférence mondiale sur les forêts : au-delà de la C.N.U.E.D., après Action 21*, qui appelé au renforcement du partenariat forestier mondial et à la création d'une commission mondiale des forêts et du développement durable. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 3.

(25) Les deux pays ont organisé à New Delhi, en juillet 1994, un atelier sur le thème *Vers une foresterie durable : préparatifs de la Commission du développement durable de 1995*, qui a débouché sur l'élaboration d'un modèle pour l'établissement des rapports nationaux sur les forêts à la C.D.D. Voir : *Towards Sustainable Forestry : Preparing for C.S.D. 1995*, New Delhi Workshop, 24-27 July 1994.

(26) Formé à l'initiative conjointe des deux pays, un groupe de travail intergouvernemental sur les forêts, regroupant des pays en développement et développés, a tenu deux sessions à Kuala Lumpur (avril 1994) et à Ottawa (octobre 1994) pour étudier les questions clés de politique forestière multilatérale susceptibles d'être examinées par la C.D.D. en 1995. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphes 5-6.

crée aux forêts ; (v) l'initiative Indonésie/CIFOR pour un dialogue sur la recherche forestière (27) ; (iv) des initiatives tendant à l'institutionnalisation de la coopération forestière régionale, notamment en Amérique centrale (28) et en Mélanésie (29).

13. – Parallèlement à ces actions intergouvernementales, auxquelles il faudrait ajouter celles entreprises par des organisations internationales au sein et en dehors de l'ONU (30), il y a eu aussi diverses initiatives non-gouvernementales. Certaines ont été prises par des ONG nationales, de manière individuelle ou collective (31) ; d'autres ont été lancées à un niveau global,

(27) En décembre 1994, un atelier intitulé *Science, forêts et durabilité – dialogue sur les politiques*, a été co-organisé par le Gouvernement indonésien et le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) afin d'esquisser des orientations pour la recherche dans l'optique de la C.N.U.E.D. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 7.

(28) En octobre 1993, la Convention régionale pour la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers naturels et le développement des plantations forestières a été signée par le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et le Salvador. Elle prévoit des « mécanismes visant à décourager les activités susceptibles de détruire les forêts, à replanter les zones déboisées et à instaurer [...] une planification de l'utilisation des terres et des politiques d'installation rationnelles » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 39).

(29) L'Australie, Fidji, les Iles Salomon, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont dernièrement décidé « d'élaborer ensemble un code de conduite commun applicable à l'exploitation forestière et aux exportations de bois des forêts naturelles » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 80).

(30) Exemples : (i) la F.A.O. a élaboré en 1994 une stratégie globale de suivi de la C.N.U.E.D. en matière de foresterie (*Le chemin parcouru depuis Rio : avancer dans le domaine de la foresterie*, F.A.O., Rome, 1994) et elle a établi en 1995 un projet de code de bonne pratique pour les coupes forestières (*F.A.O., Model Code of Forest Harvesting Practice*) ; (ii) la Banque mondiale a diffusé en 1994 une stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne (*World Bank Strategy for the Forest Sector in Sub-Saharan Africa*, Washington, 1994), qui a été discutée lors d'un atelier tenu à Abidjan en avril de la même année (C.I.R.A.D., *Quels principes de gestion pour les forêts tropicales ? Commentaire du C.I.R.A.D.-Forêt sur la stratégie de la banque mondiale pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne*. Notes et Documents No. 18, Paris, 1994) ; (iii) l'Union européenne a proposé, en 1994, de soutenir des actions de conservation et de gestion durable des forêts tropicales (« Proposition modifiée de règlement (C.E.) du Conseil relatif à des actions dans le domaine des forêts tropicales ». *Journal officiel des Communautés européennes*, No. C 201/15, 23 juillet 1994).

(31) En Allemagne, par exemple, 22 organisations non gouvernementales « ont publié la *Déclaration de Francfort* sur les initiatives en matière d'étiquetage du bois et des produits ligneux et demandé, notamment, de retirer du marché national des produits ligneux des 'prédateurs' et d'offrir une compensation aux pays ayant des forêts tropicales qui protègent une biodiversité exceptionnellement élevée » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant*

comme celles du Forest Stewardship Council (F.S.C.) (32), du Fonds mondial pour la nature (W.W.F.) (33), de la Commission mondiale pour les forêts et le développement durable (34) ou de Greenpeace International (35) ; d'autres encore ont été mises au point par le secteur commercial privé (36).

autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, précité, paragraphe 54).

(32) Le F.S.C. a été créé par des O.N.G. en 1993 « pour fournir des informations fiables sur les sources de produits forestiers, pour aider à éliminer les déclarations ambiguës et fallacieuses et rendre plus crédible l'homologation octroyée par les organismes qui délivrent la reconnaissance officielle » (F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 12, note 3). Au sein du F.S.C., les intérêts économiques disposent de 25 % des voix, le reste étant détenu par les représentants des intérêts sociaux et environnementaux. En juin 1994, le F.S.C. « a établi un ensemble de principes et critères devant être appliqués à toutes les forêts tropicales, tempérées et boréales » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 55).

(33) Le W.W.F. a publié une *Stratégie forestière mondiale* et il a défini quatre 'critères de qualité des forêts' : « l'authenticité, la santé de la forêt, les avantages sur le plan environnemental et la valeur économique et sociale » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphes 54-55).

(34) Appuyé par le Conseil interaction des anciens chefs d'Etat et de gouvernement, cet organisme indépendant « se propose de présenter à la Commission du développement durable en 1997 un rapport sur les questions ayant trait aux activités de sensibilisation, à la coopération Nord-Sud et au renforcement du consensus » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 64). Voir aussi : O. ULLSTEN, « If we do not stop destroying our forests, planet Earth may no longer be habitable », *Ecodecision*, 13/1994.58-60.

(35) Il a élaboré un document intitulé *Principes et directives pour l'exploitation écologiquement rationnelle des forêts* (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 54).

(36) Exemples : (i) l'*American Forest and Paper Association* qui, aux Etats-Unis, concentre plus de 90 % de la capacité de production de papier et 60 % de celle de bois solide et qui dispose de 95 % des terres forestières à usage industriel, « a décidé d'utiliser des codes de conduite pour encourager la gestion écologiquement viable des forêts ». L'Association a adopté ses propres principes et directives « d'exploitation forestière sans danger pour l'environnement », que tout membre devra respecter à partir de 1996 (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 61) ; (ii) la *Canadian Pulp and Paper Association*, qui regroupe l'essentiel des producteurs canadiens de papier (90 %) et de bois (70 %), a mis récemment au point des critères d'exploitation forestière durable, en col-

14. – La *Déclaration de principes* n'est certes pas à l'abri des critiques (37). Il faut cependant reconnaître qu'elle a suscité, très tôt après son adoption, un mouvement assez fécond d'initiatives forestières, quelquefois non coordonnées (38), mais généralement orientées vers la promotion d'une gestion plus durable, équilibrée et solidaire des forêts dans le monde. En ce sens, il est indéniable qu'elle a sensiblement contribué à redynamiser la coopération forestière internationale et à aiguïser la conscience planétaire des problèmes forestiers (39). Dorénavant, les principes qu'elle consacre apparaissent comme quasi universellement acceptés. On se demande dès lors s'il n'y a pas lieu, désormais, de les sanctionner juridiquement en les consacrant par un instrument international proprement contraignant. Cette option semble d'autant plus indiquée que, pour l'heure, le droit conventionnel des ressources naturelles est loin d'offrir à la foresterie le cadre juridique adéquat qu'elle requiert.

laboration avec l'Association canadienne de standardisation (Message électronique du 20 avril 1995, émis par « JDGA@aol.com » à travers « infoterra@cedar.univie.ac.at »).

(37) On lui reproche notamment son caractère général, ce qui « permet à toute partie intéressée de démontrer qu'elle s'y conforme, du moins dans une certaine mesure » (F.A.O. *Évaluation des avantages et des inconvénients que présente un instrument juridiquement contraignant relatif aux forêts*, précité, paragraphe 11). Pour une lecture plus critique de la déclaration : A. SZEKELY, « The Legal Protection of the World's Forests after Rio '92 », *The Environment after Rio. International Law and Economics*, edited by L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO, T. TREVES, London/Dordrecht/Boston, 1994, pp. 65-69.

(38) Le Secrétaire général de la Commission du développement durable note à cet égard : « Les multiples initiatives prises par les divers groupes d'intérêt ont parfois fait double emploi ou abouti à un éparpillement des ressources et l'on n'a pas toujours pu en tirer le meilleur parti » (« *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 82).

(39) Le juge lui-même commence à s'imprégner du débat international sur les forêts. En atteste, en particulier, une décision surprenante rendue le 30 juillet 1993 par la Cour suprême des Philippines. Se basant, entre autres motifs, sur le principe de solidarité et d'équité intergénérationnelle, elle a admis le bien-fondé d'une « action populaire » (« class action ») visant à annuler tous les permis de coupe déjà délivrés et à geler tout octroi de nouvelles concessions forestières, et ce afin de mettre un frein à la déforestation du pays, dans l'intérêt des citoyens en général et des jeunes en particulier – donc des *générations futures*. Pour un commentaire de cette décision, voir : A. REST, « The OPOSA Decision : Implementing the Principles of Inter-generational Equity and Responsibility », *Environmental Policy and Law*, 24/6.1994.314-320.

2. – LA DÉCLARATION DE PRINCIPES, PRÉLUDE À UNE CONVENTION FORESTIÈRE ?

2.1. – *Limites des Principes forestiers : le déficit conventionnel actuel*

15. – Effectivement, un tel cadre juridique fait encore défaut dans une large mesure, en ce sens qu'il n'existe pas de traité multilatéral de portée mondiale couvrant l'ensemble des forêts, de leurs valeurs, de leurs fonctions et de leurs usages. Or, pour internationalement admis qu'ils soient, les *Principes forestiers* ne sauraient servir, de par leur caractère non obligatoire, de réels substituts à pareil traité et ils ne peuvent donc pas combler le déficit conventionnel constaté dans ce domaine. Celui-ci est néanmoins partiellement atténué par l'apport de quelques instruments en vigueur qui comportent des dispositions plus ou moins directement applicables à tel aspect ou tel autre de la foresterie. Aussi donnera-t-on ci-dessous un rapide aperçu sur les principaux instruments existants, en les distinguant selon leur objet : d'abord, ceux qui traitent exclusivement des forêts ; ensuite ceux qui se rapportent plus largement aux ressources naturelles ; enfin, ceux qui tendent à maîtriser les pollutions (40).

16. – L'unique instrument conventionnel entièrement dédié aux forêts à l'échelle mondiale (41) est actuellement l'*Accord international sur les bois tropicaux* (Genève, 1983), qui est principalement destiné à favoriser l'expansion du commerce international des bois tropicaux et à promouvoir des méthodes de gestion forestière écologiquement plus soutenues. Dans ce but, il a mis en place un cadre formel de coopération et de consultation entre pays producteurs et pays consommateurs de bois tropicaux, l'Organisation internationale des bois tropicaux (O.I.B.T.), chargée d'en assurer l'application. Entré en vigueur en 1985, il est arrivé à terme en 1993 et il a été peu après remplacé par un accord amendé qui a été approuvé le 26 janvier 1994 (42). La négociation de sa révision ayant commencé au lendemain de la

(40) Pour un exposé plus détaillé sur la question, voir : L. ALYANAK, « Forests, Biodiversity and the Law », *Ecodecision*, 13/1994.61-63 ; M.-T. CIRELLI, « International Agreements Related to the Protection, Management and Utilization of Forest Ecosystems », *Législation forestière. Forstwissenschaftliche Beiträge* (Zürich) No. 11, 1992, pp. 25-37 ; M.A. MEKOUAR, « The Need for an International Legal Instrument on the Conservation and Development of Forests », Communication présentée au colloque « Littoral et environnement » (Tokyo, 14-15 mars 1991), parue dans : *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, 26/1991.109-119 ; G. MOORE, M.-T. CIRELLI, « International Agreements on the Protection, Management and Utilization of Forest Ecosystems », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 255-264.

(41) Au niveau régional, toutefois, il y a lieu de rappeler la convention précitée (note 28) d'octobre 1993 par le biais de laquelle des Etats d'Amérique centrale se sont engagés à conjuguer leurs efforts pour la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers.

(42) Anonyme, « Accord sur les bois tropicaux », *Bulletin de la CNUCED*, 24/1994.3-5.

C.N.U.E.D., nombre de ses nouvelles dispositions ont été fortement influencées par les concepts véhiculés par les *Principes forestiers*, notamment eu égard à l'intégration des intérêts du développement et de l'environnement (43). Pour autant, son champ d'application n'en reste pas moins limité aux seules forêts *tropicales* et son objectif majeur n'en demeure pas moins axé sur l'essor du *commerce* des produits ligneux.

17. – La seconde catégorie d'instruments potentiellement utilisables – ceux qui concernent l'environnement naturel – ne peut être aisément circonscrite, car elle englobe un grand nombre de conventions, universelles et régionales, d'inégale pertinence pour la foresterie. Parmi les instruments mondiaux, on peut notamment songer à la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale* (Ramsar, 1971) ; la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (Paris, 1972) ; la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (Washington, 1973) ; la *Convention sur la diversité biologique* (Nairobi, 1992) ; et la récente *Convention sur la lutte contre la désertification* (Paris, 1994). A l'évidence, aucune de ces conventions ne traite directement des forêts, mais chacune d'entre elles peut jouer un certain rôle à leur égard. Ainsi, la mise en œuvre des deux dernières peut, par exemple, se traduire par la protection d'espaces forestiers riches en biodiversité.

(43) C'est ainsi que l'Accord, au même titre que la *Déclaration de principes*, reconnaît la souveraineté des Etats sur leurs forêts et rejette les discriminations commerciales fondées sur des considérations purement écologiques, refusant ainsi d'admettre les mesures unilatérales de boycott des bois tropicaux prises par certains pays (telle l'Autriche qui, par une loi de 1992, qui avait imposé l'obligation du « label écologique » pour tous les bois tropicaux importés, mais qui a dû ensuite le rendre volontaire pour éviter une éventuelle accusation de protectionnisme déguisé au nom des règles du G.A.T.T.). Toutefois, une déclaration adoptée lors de la signature de l'Accord à l'instigation des pays consommateurs de bois tropicaux réaffirme l'engagement volontaire, déjà pris à travers l'*Objectif 2000*, de n'exporter à partir de cette date que les produits ligneux exploités de façon durable. Plus tard, un système de certification obligatoire des bois tropicaux a été proposé à l'occasion d'une réunion du Conseil de l'O.I.B.T. qui s'est tenue à Cartagena en juin 1994, mais il a été rejeté par les pays producteurs. Voir à propos de ces questions : M. COLCHESTER, « The International Tropical Timber Organization : Kill or Cure for Rainforests ? », *The Ecologist*, Vol. 20, No. 5, September/October 1990, pp. 166-173 ; H.M. SCHALLY, « Forests : Toward and International Legal Regime ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1993, 38 ; Anonyme, « Producer, consumer nations in conflict on certification to achieve sustainability », *International Environmental Reporter*, June 29, 1994.551-552 ; Anonyme, « I.T.T.O. Council reaches temporary pact on certification, endangered species », *International Environmental Reporter*, June 1, 1994.460-461 ; A.E. APPLETON, « Tropical Timber and the W.T.O. Agreement : A Legal Perspective », *I.U.C.N. Forest Conservation Newsletter*, No. 21, pp. 4-6.

sité (44) ou susceptibles d'endiguer l'avancée du désert (45). Quant aux deux premières conventions citées, elles régissent des aires jouissant d'une protection spéciale qui recèlent parfois des forêts. Enfin, la CITES restreint ou interdit le commerce de certaines espèces de flore pouvant comprendre des essences forestières (46).

18. – Au nombre des instruments régionaux ayant trait à l'environnement naturel, on peut signaler en particulier la *Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique* (Washington, 1940) ; la *Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Alger, 1968) ; la *Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud* (Apia, 1976) ; le *Traité amazonien de coopération* (Brazilia, 1978) ; la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (Berne, 1979) ; et la *Convention des pays de l'ANASE pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Kuala Lumpur, 1985). Le champ d'application de ces instruments est très largement conçu, de telle sorte qu'il embrasse normalement les divers aspects de la gestion des ressources naturelles – eau, sol, faune, flore –, y compris les forêts. En revanche, leurs dispositions sont le plus souvent rédigées en termes assez généraux, si bien qu'elles ne prescrivent presque pas de mesures concrètes directement applicables à l'aménagement, l'exploitation ou la conservation des forêts.

19. – S'agissant enfin des conventions traitant des pollutions susceptibles d'affecter les forêts, elles sont probablement encore plus nombreuses et variées que les précédentes. Parmi elles, un premier ensemble d'instruments est constitué par les multiples conventions de lutte contre la pollution

(44) L. GLOWKA, F. BURHENNE-GUILMIN, H. SYNGE, J.A. MCNEELY, L. GÜNDLING, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, I.U.C.N., Environmental Policy and Law Paper No. 30, 1994 ; J. MORIN, « La convention sur la diversité biologique et le secteur forestier », *Eco-decision*, 13/1994.70-71.

(45) C. TOULMIN, *The Convention to Combat Desertification : Guidelines for N.G.O. Activity*, I.I.E.D./O.D.A., Paper No. 56, April 1995.

(46) On notera à cet égard qu'une proposition visant à réglementer ou à interdire le commerce des bois tropicaux dans le cadre de la C.I.T.E.S. – notamment des essences devenues rares comme l'acajou, l'ébène et le palissandre – a été rejetée pendant la 9^e conférence des Etats parties en novembre 1994 (sauf pour le santal rouge d'Inde qui, il est vrai, n'a pas une grande importance commerciale). Cependant, il a été décidé de mettre en place un groupe de travail comprenant, entre autres membres, la F.A.O. et l'O.I.B.T., pour examiner le rôle que la C.I.T.E.S. pourrait jouer à l'avenir en cette matière. Voir à ce sujet : *Le Monde*, 20-21 novembre 1994 ; N. MARSHALL, « Timber : a C.I.T.E.S. sore point ». *I.U.C.N. Bulletin*, 1/1995.20 ;

marine, en particulier celles relatives aux mers régionales (47). Un second groupe de conventions, peut-être plus directement pertinentes au regard des forêts, comprend les instruments concernant l'air et le climat, dont les trois principaux sont : la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* (Genève, 1979) et ses protocoles additionnels (48) ; la *Convention pour la protection de la couche d'ozone* (Vienne, 1985) et son protocole additionnel (49) ; et la *Convention cadre sur les changements climatiques* (New York, 1992). De portée régionale, la première vise à prévenir et réduire les émissions de gaz polluants, dont certains ont des conséquences dommageables sur les forêts, notamment par le biais des pluies acides. Les deux autres conventions sont d'application universelle. Celle de Vienne a pour objet de mettre un frein à l'érosion de la couche d'ozone stratosphérique et, partant, aux effets négatifs de sa réduction sur la biosphère, dont notamment le couvert forestier. Quant à celle de New York, elle a pour but de stabiliser les gaz à effet de serre à des niveaux écologiquement supportables, objectif que les forêts contribuent à atteindre en tant que puits de captage de ces gaz et comme réservoirs à carbone (50).

20. – En définitive, pour utiles et complémentaires que les conventions sus-évoquées puissent être, à des fins spécifiques, dans leurs sphères respectives d'application, elles ne peuvent être considérées comme constituant un dispositif juridique international approprié pour une coopération forestière globale au niveau mondial. Dans cette perspective, leurs limites tiennent à divers facteurs. D'abord, en dehors de l'Accord international sur les bois tropicaux, tous ces instruments ont été forgés et exécutés en poursuivant des finalités différentes, autres que forestières, telles que la protection d'espèces en péril, la préservation d'écosystèmes fragiles, le maintien de processus naturels ou la maîtrise de certaines formes de pollution. Ensuite, à quelques rares exceptions près, les conventions se rapportant à l'environnement naturel ne peuvent ni être appliquées universellement – en raison de la dimension régionale de leur rayon d'action –, ni même donner lieu à des opé-

(47) La pollution marine est préjudiciable aux forêts situées dans les zones côtières, comme les mangroves. D'où l'utilité de telles conventions, et notamment de celles qui visent à assurer la préservation des aires littorales spécialement protégées. Exemples : *Protocole concernant les aires spécialement protégées en Méditerranée* (Genève, 1982) ; *Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale* (Nairobi, 1985) ; *Protocole relatif aux zones et à la vie sauvages spécialement protégées supplémentaire à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes* (Kingston, 1990).

(48) Protocoles de Genève adopté en 1984 (programme de surveillance et d'évaluation) ; d'Helsinki adopté en 1985 (émissions de soufre) ; de Sofia adopté en 1988 (émissions d'oxydes d'azote) ; et de Genève adopté en 1991 (émissions de composés organiques volatiles).

(49) Protocole de Montréal (1987, amendé ultérieurement) sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone – en particulier les chlorofluorocarbones.

(50) W. LANG, H. SCHALLY, « La convention cadre sur les changements climatiques », *Revue générale de droit international public*, 97/1993/2.321-337.

rations concrètes de mise en œuvre – à cause du caractère général de leurs dispositions. Enfin, étant donné la diversité notable de leurs contextes historico-géographiques, les conventions sus-mentionnées procèdent d'approches conceptuelles très hétérogènes. Mais ces considérations suffiront-elles à faire pencher la balance du côté des défenseurs d'une convention sur les forêts ?

2.2. – *Devenir des Principes forestiers : vers un instrument conventionnel ?*

21. – Cette question apparaît aujourd'hui comme bien plus ouverte qu'elle ne l'était quatre ans plus tôt environ, à un moment où la voie menant à Rio et le sentier conduisant vers la convention s'étaient complètement perdus de vue. Il semble en effet, d'une part, que les partisans d'une convention forestière reviennent en force et soient plus déterminés à la promouvoir ; d'autre part, que certains adversaires de l'option conventionnelle y soient devenus moins hostiles que naguère. Cette double impression peut être illustrée par quelques signes annonciateurs d'une possible évolution des idées en la matière.

22. – Les voix pro-conventionnelles se font ainsi réentendre avec quelque insistance. Les unes remettent sur le tapis la proposition initiale d'une convention universelle régissant tous les types de forêts (51). Les autres préfèrent la formule d'un protocole forestier qui viendrait compléter une convention existante, telle que celle relative à la diversité biologique (52). D'autres encore plaident pour des instruments forestiers régionaux plus adaptés aux spécificités des zones concernées (53) ou aux particularités de

(51) C'est notamment le cas des pays de l'Union européenne, dont l'appui à une telle convention a été donné lors de la réunion du Conseil européen de l'environnement qui s'est tenue les 22-23 mars 1995 (Anonyme, « E.U. to push for binding forestry treaty, other efforts at upcoming U.N. panel meeting », *International Environmental Reporter*, April 5, 1995.252). On rappellera que le Parlement européen avait, dès le 13 février 1992, pris une résolution dans laquelle il se disait convaincu de la nécessité profonde d'un instrument juridique forestier contraignant (*J.O.C.E.*, No. C.67, 16 mars 1992). C'est également la position de certaines O.N.G. ou associations professionnelles, comme la *Canadian Pulp and Paper Association* (note 36), qui a dernièrement lancé un appel en faveur d'un accord forestier international juridiquement contraignant (Message électronique du 14 avril 1995, émis par « JDGA@aol.com » à travers « infoterra@cedar.univie.ac.at »).

(52) Certaines O.N.G. ont suggéré d'annexer un tel protocole à cette convention, mais cette possibilité n'a pas été envisagée lors de la première session de la conférence des parties tenue à Nassau (28 novembre-9 décembre 1994). On songe aussi à pareil protocole sur les forêts dans le cadre de la convention sur les changements climatiques (N. SIZER, *Opportunities to Save and Sustainably Use the World's Forests through International Cooperation*, World Resources Institute, New York, December 1994).

(53) Sur le modèle, par exemple, de la convention forestière centraméricaine de 1993 sus-visée (note 28).

la coopération dans un cadre déterminé, comme celui de Lomé IV (54). Au moment même où les défenseurs de la convention se mobilisent, certains de ses détracteurs traditionnels paraissent assouplir leur attitude. Après avoir fait montre d'une hostilité résolue, ceux-ci semblent aujourd'hui sinon prêts à reconsidérer leur position, du moins disposés à reprendre le dialogue (55). Ainsi, la porte des discussions est apparemment de nouveau entrouverte.

23. – Ce sentiment est corroboré par la teneur des débats et le sens des résultats auxquels a donné lieu la troisième session de la Commission du développement durable (CDD), qui s'est réunie à New York en avril 1995 et dont une bonne partie des travaux a porté, en la circonstance, sur l'examen des éléments forestiers d'Action 21 et de la *Déclaration de principes* (56). Le devenir conventionnel de cette dernière n'a pas manqué, comme l'on s'y attendait, d'être vivement débattu lors de ces assises, mais la question n'a évidemment pas pu être tranchée pour autant (57). Néanmoins, il a été convenu de mettre en place, sous l'égide de la C.D.D., un *Groupe intergouvernemental ad hoc*, à composition ouverte, sur les forêts (58). Le mandat qui

(54) En 1994, l'Assemblée paritaire A.C.P./U.E., puis le Conseil des ministres A.C.P., ont demandé à l'Union européenne de compléter la Convention de Lomé IV – à l'occasion de sa révision à mi-parcours – par un protocole additionnel relatifs aux forêts et au bois. Son objet serait de convenir des modalités de gestion durable des ressources forestières en vue d'une coopération A.C.P./U.E. intégrant aide et commerce. Voir sur cette initiative : J.-P. KIEKENS, « Proposition de protocole forêt/bois dans la convention de Lomé. Approche intégrée pour l'aménagement durable dans les pays ACP », *Afrique Agriculture*, 227/1995.37-39 ; A. ZOLTY, « La sauvegarde des forêts tropicales humides. L'Union européenne tournera-t-elle le dos au SOS lancé par les A.C.P. ? », *Afrique Agriculture*, 227/1995.32-33.

(55) Des Etats comme le Brésil, l'Indonésie et les Philippines – qui sont au nombre de ceux qui s'étaient naguère montrés plutôt opposés à un instrument obligatoire –, feraient désormais partie des pays forestiers tropicaux devenus plus ouverts au dialogue (Anonyme. « U.N. Commission creates special panel to weigh need for forestry convention », *International Environmental Reporter*, May 3, 1995.318).

(56) Organe subsidiaire de l'ECOSOC formé des représentants de 53 Etats membres, la C.D.D. a été instituée en 1993 pour assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions prises à Rio par la C.N.U.E.D. Sur la C.D.D., voir notamment : N. DESAI, « Acting on Agenda 21 : The Commission on Sustainable Development », *Ecodecision*, 15/1995.50-53 ; F.A.O. *Gestion, conservation et développement durable des forêts : principaux aspects-préparatifs pour l'examen par la Commission du développement durable. Note du Secrétariat (C.O.F.O.-95/2)*, Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995 ; P.M. HAAS, M.A. LEVY, E.A. PARSON, « Appraising the Earth Summit. How Should we Judge U.N.C.E.D.'s Success ? », *Environment*, 34/8.1992.7-33 ; W.R.I., *World Resources 1994-95, A Report by the World Resources Institute, in collaboration with the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme*, New York, Oxford University Press, 1994.

(57) Commission on Sustainable Development, *Review of Sectoral Issues and Biotechnology, Chapters 10-16 of Agenda 21*, New York, avril 1995 (« Doc CSD3REC.FNL », diffusé par messagerie électronique).

(58) La proposition de constitution de ce groupe a été appuyée par la Réunion ministérielle des forêts (16-17 mars 1995), qui s'est tenue pour la première fois dans le cadre de la F.A.O. à l'invitation du Directeur général de celle-ci.

lui a été donné inclut diverses études sur les modalités de la coopération en matière de lutte contre le déboisement et de gestion durable des forêts, dont notamment une réflexion sur des « mécanismes juridiques appropriés régissant tous les types de forêts », selon une démarche consistant « à dégager un consensus pas à pas » (59). Les membres du groupe auront à se rencontrer aussitôt que possible en 1995, à définir leurs propres règles de fonctionnement et, au besoin, à créer des sous-groupes spécialisés. Deux échéances ont été fixées pour l'exécution des tâches leur ont été assignées : 1996 pour fournir un rapport sur l'état d'avancement des travaux ; 1997 pour soumettre des recommandations et propositions d'action à la cinquième session de la C.D.D. (60).

24. – Un petit pas semble avoir ainsi été franchi dans la voie tortueuse d'une éventuelle convention forestière mondiale. Mais même si ce chemin devait être résolument emprunté un jour, il ne sera assurément ni court ni direct. Dans la mesure où le groupe *ad hoc* de la C.D.D. ne lui fera part de ses conclusions qu'en 1997, il est fort douteux que des négociations formelles puissent être engagées avant cette date, dans la meilleure des hypothèses. A supposer que l'on décide alors d'enclencher aussitôt après le processus préparatoire d'un instrument juridique international dans un forum intergouvernemental, il n'est pas impossible que l'on parvienne à son aboutissement avant la fin du deuxième millénaire (61).

25. – Cette incertitude quant à l'horizon temporel d'élaboration de la future convention se double d'une série d'interrogations concernant, en particulier, sa nature, sa portée et son contenu. A en juger par les données actuelles du débat forestier, on peut penser que les Etats seront vraisemblablement enclins à opter pour un traité à vocation universelle, applicable à toutes les catégories de forêts, intégrant les intérêts de l'environnement et du développement, et fortement respectueux des souverainetés nationales (62). En la forme, il pourra fort bien s'agir d'une convention cadre complétée par des protocoles additionnels. Désormais très éprouvée dans le domaine de l'environnement et ayant de plus en plus la faveur des Etats,

(59) Même référence que la note 57, point 3.V.2) du mandat du groupe.

(60) Même référence que la note 57, point 4 du mandat du groupe.

(61) On se souviendra qu'il aura suffi d'environ deux années à peine pour négocier et adopter la récente convention sur la lutte contre la désertification.

(62) On rappellera que le rejet des propositions initiales de convention sur les forêts avait été principalement motivé par la crainte de certains pays forestiers en développement d'être l'objet « d'ingérences écologiques » ou de se voir dicter des restrictions quant à leur droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles, au nom des obligations que leur imposerait le concept de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux forêts. Voir à ce sujet : P. SAND, « U.N.C.E.D. and the Development of International Environmental Law », *Yearbook of International Environmental Law*, 3/1992.3-17 ; A. DIAZ, « Permanent Sovereignty over Natural Resources », *Environmental Policy and Law*, 24/4.1994.157-173.

cette approche semble tout indiquée dans le cas des forêts, dont la grande diversité pourrait, notamment, justifier l'élaboration de protocoles régionaux. Pour l'instant, cependant, ces considérations d'ordre technique resteront confinées au second plan tant que l'on n'aura pas d'abord politiquement résolu la question primordiale de savoir s'il faut « conventionner ou ne pas conventionner » (63).

(63) P. SAND, « 'To Treaty or Not to Treaty ?' A Survey of Practical Experience », *The American Society of International Law. Proceedings of the 87th Annual Meeting*, Washington D.C., March 31-April 3, 1993, pp. 378-397.

Synthèse des travaux de la deuxième journée

PAR

MARYSE GRANDBOIS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Les quatre communications présentées au cours de cette deuxième journée concernaient à la fois les aspects locaux de notre sujet : l'exploration des politiques foncières et les droits des populations autochtones ; et ses aspects les plus globaux : l'appréhension de la forêt en droit international. Ces changements d'échelle et de perspective dans ces communications nous ont permis de mieux cerner les difficultés juridiques liées à l'absence de mécanismes universels, de même qu'à l'absence d'un système de protection de la forêt qui soit uniformisé, complet et cohérent.

Le premier intervenant, M. Jean-Marie BRETON, a présenté la synthèse des rapports nationaux sur les problèmes agro-fonciers de la protection des forêts. Selon M. BRETON, la gestion des aires protégées et des ressources renouvelables commande l'adoption de nouvelles structures dans tous les pays représentés, ce qui convie l'ensemble des chercheurs à faire preuve de créativité. Le rapporteur nous a invités à adopter une approche transversale pour analyser les droits fonciers de l'exploitation forestière. Cette approche s'impose, nous dit-il, aussi bien au plan normatif qu'institutionnel, pour réarticuler à la fois les politiques foncières, la protection et la mise en valeur des ressources forestières.

Il revenait ensuite à M. Etienne LE ROY de préciser les responsabilités des juristes, en matière de protection de la forêt et des intérêts des populations locales. Selon le rapporteur, la recherche de solutions valables pour le temps présent appelle les juristes à un nouvel effort et à une nouvelle créativité, car, nous dit-il, en ce domaine, les propositions du droit valent tantôt pour le passé (le droit coutumier) tantôt pour l'avenir (le droit moderne). Selon M. LE ROY, cette inefficacité ne tient pas d'un échec du droit, mais d'un échec au droit, faute de prise en compte de l'ensemble des spécificités locales. La recherche de solutions nouvelles, souligne-t-il, commence par la réalisation d'un inventaire des pratiques existantes, mais elle exige de penser en termes de complémentarité des différences, pour conjuguer les spécificités locales et dimensions plus globales des pratiques recensées.

Les deux communications présentées dans l'après-midi s'intéressaient à ces aspects globaux, en explorant deux avenues de droit international.

La communication de madame Dubrakar BOJIC portait sur les aspects internationaux, juridiques et financiers, de la protection des forêts. Le rapporteur a d'abord commenté les documents adoptés à la Conférence de Rio de Janeiro en 1992 : la Déclaration de principe sur la forêt et le programme de l'Agenda 21 ; puis elle a présenté l'Accord sur les bois tropicaux de 1983 et les objectifs communs à ces programmes, en matière d'utilisation durable et de conservation des ressources. Madame BOJIC a ensuite fait état des divers fonds internationaux et des diverses formes de financement possible pour assurer la protection des forêts. Sa conclusion nous amène à réaliser qu'au plan international également, il faut développer de nouvelles avenues de réflexion et d'intervention, pour assurer la mise en œuvre de textes qui résultent avant tout de compromis politiques.

Il appartenait au dernier intervenant, M. Lothar GÜNDLING, d'examiner les possibilités de protection de la forêt qu'offre la Convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio en 1992. Malgré le caractère abstrait et l'absence de précision de ses principales dispositions, cette convention représente, selon le rapporteur, une avancée certaine. A cet égard, les obligations de planification et d'évaluation des impacts environnementaux, de même que l'obligation d'assurer ou de faciliter l'accès aux ressources et aux technologies constituent de nouvelles approches particulièrement intéressantes. Mais, poursuit M. GÜNDLING, comme la mise en œuvre des principes repose sur la volonté politique des Etats, la protection de la forêt exige également l'adoption de règles plus spécifiques. Enfin, le rapporteur conclut que de nouveaux accords s'imposent, à la fois pour développer des moyens de conservation *in situ*, pour protéger les forêts contre les diverses formes de pollution et pour assurer l'utilisation durable des ressources forestières.

Il ressort des discussions de la journée une volonté générale de l'ensemble des participants de contribuer aux nouveaux développements du droit relatif à la protection des forêts. Ces développements commandent toutefois la tenue de débats publics sur les principes mis de l'avant en droit international, tel le patrimoine commun et les droits des générations futures, pour que ces principes ne servent pas de justification idéologique au partage inégal des ressources. Ces nouveaux développements incitent également les juristes à faire preuve de créativité ; à ouvrir de nouvelles voies, notamment pour mieux assurer la représentation des intérêts des pays en développement à la fois dans les institutions et les dispositions du droit international.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Conclusions générales

PAR

MICHEL PRIEUR

PROFESSEUR DE DROIT

DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT

ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE LIMOGES

DIRECTEUR DU CRIDEAU URA 967 DU CNRS

Bien avant la Conférence de Rio de 1992, la forêt a toujours été le symbole d'une gestion durable pour les générations futures en raison du rythme de la biologie végétale qui la caractérise. De plus la forêt constitue le type même d'un écosystème complet en raison de son rôle essentiel au plan climatique, hydrologique et pédologique et du fait qu'elle est l'habitat naturel d'un nombre d'espèces vivantes sans commune mesure avec toute autre partie de l'espace terrestre (90 % de la biodiversité réside dans la forêt). Aussi peut-on dire que la forêt est un modèle exemplaire de développement durable, car elle ne peut prospérer que dans la durée en apprenant à l'homme la patience et le respect de la biodiversité.

Mais la forêt est aussi un lieu de refuge, et surtout aujourd'hui de recherche de profits à court terme à cause des ressources minérales et des divers fruits de la forêt. De nouveaux conflits liés aux utilisations de la forêt ont même engendrés des drames humains importants (assassinat de Chico Mendès au Brésil, lutte des Pessans au Sarawak en Malaisie).

La forêt comme ressources écologique et économique est, au plan mondial, gravement menacée par deux fléaux. On assiste à une dégradation continue du milieu du fait d'une exploitation forestière non viable, d'un surpâturage, des incendies, des pollutions par l'atmosphère et les sols, d'une cueillette excessive du bois de feu. On constate également une déforestation croissante du fait des défrichements suivis d'abandon de sols fragiles (Amazonie) ou du fait d'inondations volontaires pour la construction de barrages géants (cas du barrage du Petit Saut en Guyane française où 31.000 ha de forêt tropicale sont en train de disparaître sous les eaux et en pourrissant vont produire du méthane qui est un gaz à effet de serre). La surface forestière diminue ainsi sur la surface de la terre. Elle était de 28 % en 1980 et de 26 % en 1990. Cela représente 200 millions d'ha disparus en 10 ans

(20 millions d'ha par an (1)), dont 154 dans les pays tropicaux, 36 dans les pays industrialisés (dont l'ex URSS) et 10 dans les pays en développement non tropicaux.

Cinq Etats ont une responsabilité spéciale vis à vis de l'environnement global car ils regroupent à eux seuls 55 % des forêts : le Brésil, le Canada, les Etats-Unis, la Russie et le Zaïre.

Dans son livre « sauver la planète terre », le Vice-Président des Etats-Unis Al GORE écrit : « si le rythme accéléré de déforestation se maintient, c'est toutes les forêts tropicales qui auront disparu au siècle prochain. Le monde entier aura perdu la mine la plus riche d'informations génétiques de la planète et par voie de conséquence les traitements possibles de bien des maladies, car des centaines de médicaments proviennent des animaux et des plantes des forêts tropicales (2) ».

Les forêts d'Europe sont aussi atteintes en particulier par les pluies acides. Selon un rapport de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies de 1993, un arbre sur quatre présente un taux de défoliation de plus de 25 % et est répertorié comme endommagé. L'état des feuillus est légèrement meilleur que celui des conifères. On considère que la cause majeure (mais non exclusive) de ces dégradations est la pollution atmosphérique.

Face à ces évolutions alarmantes, on peut se réjouir de constater une volonté politique accrue de réaction à l'occasion de Rio, mais la traduction de cette volonté en actes concrets exige un renforcement sérieux du droit forestier intégrant durablement les principes et les techniques du droit de l'environnement.

I. – LES ESPOIRS NÉS À RIO

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio 1992 traduit pour la première fois un consensus mondial au niveau des gouvernements, en vue d'une protection accrue des forêts.

Plusieurs instruments juridiques, annoncent avec une force contraignante variable des changements de politiques et de comportements.

La déclaration de principes sur les forêts :

La Déclaration de Rio sur les forêts qualifiée de « non juridiquement contraignante mais faisant autorité » articule pour la première fois le déve-

(1) Soit pratiquement la surface boisée en France métropolitaine et dans les DOM (23 millions d'ha).

(2) Al GORE, *Sauver la planète terre : l'écologie et l'esprit humain* ; Paris, Albin MICHEL, 1993, 349 p.

loppement et l'environnement. Il est toutefois très décevant de constater qu'aucune référence n'est faite à la forêt comme « patrimoine mondial » et que le droit souverain des Etats d'exploiter leurs propres ressources reste le principe numéro un. Ce principe est toutefois tempéré par l'obligation morale du développement durable et la reconnaissance que la forêt doit être gérée d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. La vision globale est bien évoquée dans le préambule de la déclaration de principes où les forêts sont présentées comme matérialisant des processus écologiques complexes et spécifiques, assurant des ressources pour les besoins de l'humanité dans le respect des valeurs écologiques.

Diverses recommandations sont formulées : la coopération internationale accrue, l'aide financière aux pays en développement établissant des programmes de conservation des forêts naturelles, l'association des populations (spécialement les populations autochtones vivant en forêt) aux décisions sur les forêts.

L'Agenda 21

Le chapitre 11 sur la déforestation est l'expression d'intentions et de consensus déjà acquis en 1991 au X^e Congrès forestier mondial de Paris. Sont ainsi mis en avant la nécessité de créer des zones protégées, la volonté d'augmenter les surfaces forestières par des boisements et de lutter contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre.

La convention mondiale sur les changements climatiques

Cette convention cadre entrée en vigueur le 21 mars 1994 cite expressément la forêt à deux reprises. Elle prévoit la maîtrise des gaz à effet de serre provenant des incendies de forêts et de la dégradation des stocks de biomasse sur pied et la gestion rationnelle de la biomasse et des forêts (art. 4).

En France le décret du 15 juin 1992 relatif à la Commission interministérielle permanente sur l'effet de serre a bien inscrit la forêt et le bois parmi les dossiers prioritaires.

La Convention sur la diversité biologique (3)

Entrée en vigueur le 29 décembre 1993, cette convention est encore plus liée à l'avenir des forêts qui sont l'habitat naturel de la plupart des res-

(3) Voir M. PRIEUR et S. DOUMBÉ-BILLÉ, *Droit de l'environnement et développement durable*, Pulim, Université de Limoges, 1994.

sources biologiques. Elle implique en réalité une révision complète de tout le droit forestier pour que les pratiques sylvicoles intègrent l'objectif de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique.

Ces nouvelles directives, qui mettent la forêt au cœur de l'environnement global, ont été énoncées sous les pressions contradictoires et incessantes des ONG d'environnement. A l'occasion de la Conférence de Paris des ONG en décembre 1991, les racines du futur, le programme Ya Wananchi (les fils de la terre) déclare au chapitre 19, que les pays du nord sont responsables des dégradations du sud et se prononce contre tout renforcement du contrôle international sur les forêts craignant une mainmise des grands groupes et des intérêts financiers internationaux. Le radicalisme de certaines ONG aboutit à s'opposer à tout projet de convention mondiale rejoignant ainsi les intérêts des plus gros destructeurs de forêts. Le forum global des ONG à Rio en 1992 aboutit à des positions moins excessives. Les « traités » approuvés par les associations reposent sur les exigences ou suggestions suivantes : défense stricte des forêts naturelles contre tout mode d'exploitation grâce à des études d'impact préalables, droits absolus des peuples indigènes vivant en forêt, nécessité d'associer le public à toute décision, importance des problèmes fonciers pour réduire la pression sur la forêt perçue comme réservoir de terre ou réservoir d'espace péri-urbain.

Ces orientations plus concrètes que la déclaration de principes de Rio confirment la nécessité d'une adaptation en profondeur du droit forestier pour intégrer les exigences environnementales.

II. – L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN MILIEU FORESTIER

L'après Rio prouve que Rio n'était pas une utopie. On constate lentement mais sûrement une intégration accrue de l'environnement dans les politiques sectorielles avec la mise en place à tous les niveaux d'institutions et de stratégies nouvelles de développement durable.

Au plan national

Les codes forestiers sont soumis à des révisions nécessaires pour préciser la plurifonctionnalité des forêts et organiser les modes de gestions et d'exploitations durables.

Ceci doit se traduire par une lutte plus sévère contre les défrichements excessifs. Un moyen nouveau est le boycott des bois tropicaux à l'importation dans certains pays. Un tel boycott a été décidé par l'Autriche en 1992. Les Pays-Bas qui importent le plus de bois tropicaux par habitants ont aussi décidé le boycott à partir de 1995. Une mesure moins rigoureuse mais pouvant conduire aussi à une diminution de la demande de bois tropicaux

est l'obligation d'informer clairement les consommateurs sur l'origine des bois importés.

La gestion durable des forêts impose de prendre en compte l'ensemble de l'écosystème forestier dans la production du bois. Ceci implique des études d'impact pour les plans de gestion et l'instauration d'un label écologique au profit des bois produits dans le respect d'une gestion durable. En France, un plan de mise en œuvre de la déclaration de Rio sur les forêts a été élaboré en 1993 par un groupe de travail interministériel. Il s'agit d'un plan indicatif qui ressemble à un code de bonne conduite et s'efforce de satisfaire aux exigences de la déclaration de Rio, du chapitre 11 de l'Agenda 21 et des résolutions des Conférences de Strasbourg (1990) et d'Helsinki (1993) (4).

La gestion durable exige aussi parfois une action de restauration au profit d'une forêt extensive et non polluante en interdisant l'emploi d'engrais et de pesticides et en supprimant les amendements calcaire-magnésiens comme cela se déroule dans quelques lieux au Québec. Cela implique une action de sensibilisation des exploitants forestiers, c'est le rôle que joue dans 18 pays européens l'association « Pro silva ».

Pour encourager la politique de reboisement, des incitations diverses existent selon les pays. Ces incitations peuvent être fiscales en avantageant les reboisements sur les sols dégradés (en lien avec la lutte contre la désertification) et en fournissant les variétés sylvicoles adaptées. Au Kenya, le mouvement green belt avec Wangari Matthai a organisé une incitation à la surveillance des arbres après la plantation de 7 millions de plants en conjuguant la formation des femmes et l'octroi de primes si les jeunes pousses sont entretenues. En Israël on a assisté à une reconquête du désert qui entraîne un épuisement des sols à cause des méthodes trop intensives et industrielles.

Quant à la préservation des ressources génétiques forestières, elle fut avant Rio la priorité de la résolution 2 de la Conférence Ministérielle de Strasbourg pour la protection des forêts en Europe (18-19 décembre 1990). En France deux importantes circulaires énoncent la politique de la direction de l'espace rural et des forêts. La circulaire du 9 septembre 1991 définit la politique nationale de conservation des ressources génétiques forestières par la mise en place d'un réseau de conservation *in situ* des essences forestières majeures. La circulaire du 28 janvier 1993 définit la politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière. Elle vise à servir de guide aux services déconcentrés, aux établissements publics et aux organes de conseil et de développement en matière de gestion forestière. Elle doit servir à conforter le rôle des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers auprès des Préfets de région.

(4) Voir la table de correspondance dans le rapport sur « la gestion durable des forêts françaises », Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1994, p. 75.

Au plan communautaire

A partir de 1989 un comité permanent forestier va impulser une politique communautaire réelle qui se traduira par un rapport au Conseil 92/874 du 8 mai 1992. Peu après le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de Lisbonne a décidé en juin 1992 l'élaboration de plans nationaux forestiers ainsi qu'un suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Rio sur les forêts. Mais c'est surtout l'application de la directive n° 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels, qui pourra contribuer à une nouvelle politique forestière. Une grande partie des annexes de cette directive concerne des espèces et des écosystèmes forestiers. Le réseau écologique européen *natura 2000* va être l'instrument de la mise en œuvre en forêt de la convention sur la diversité biologique. Cela entraînera nécessairement une adaptation de divers mécanismes juridiques de protection (voir la circulaire française du 21 janvier 1993 de la direction de la nature et des paysages).

Au plan international

En dépit des discours sur la souveraineté nationale, le souci de la protection de l'environnement a contribué à ce que la forêt apparaisse de plus en plus comme un patrimoine d'intérêt écologique mondial, un peu comme le patrimoine naturel et culturel de la convention de l'Unesco de 1972.

Plusieurs initiatives internationales contribuent à favoriser une synergie de protection remettant en cause la fonction uniquement économique de l'exploitation forestière. Le Canada a lancé en 1992 un « réseau international de forêts modèles » laboratoire vivant de l'aménagement forestier viable. Dans ce réseau, étendu au Mexique, à la Russie et à la Malaisie, les partenaires associés (regroupant les écologues, les populations autochtones, le public, les exploitants forestiers) élaborent ensemble une stratégie d'aménagement de forêts modèles.

La conférence d'Helsinki de juin 1993 sur la protection des forêts en Europe a énoncé une série de principes généraux pour la gestion durable, la conservation de la diversité biologique des forêts et l'adaptation à long terme des forêts aux changements climatiques. A cette occasion une définition intéressante de la gestion durable des forêts a été énoncée : cela signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial et qu'elles ne causent pas de préjudice à d'autres écosystèmes.

Les organisations les plus traditionnellement méfiantes vis à vis des idées écologiques nouvelles commencent à changer. L'organisation internationale

des bois tropicaux a adopté en 1990 un objectif 2000 non juridiquement obligatoire, déclarant qu'en l'an 2000 la totalité du commerce international portera sur des bois tropicaux issus d'une gestion durable. Il s'agit là d'une sorte de code de bonne pratique réitéré en 1994. La Banque Mondiale a elle aussi renversé sa stratégie en présentant un document de politique générale en 1991 sur le secteur forestier. Selon ce document, il faut à la fois ralentir le système inquiétant du déboisement qui ne menace pas uniquement les forêts tropicales humides et veiller au reboisement pour répondre à court terme à la demande de bois de feu des pays en développement. Les mesures nouvelles décidées par la Banque Mondiale consistent à ne plus financer l'exploitation commerciale des forêts tropicales humides, à soumettre à une étude d'impact stricte les projets d'infrastructure risquant de détruire les forêts, à subordonner les prêts dans le secteur forestier à un engagement en faveur d'une exploitation forestière viable et axée sur la préservation des ressources.

Les menaces sont encore bien réelles comme le prouvent les manifestations de Greenpeace en novembre 1994 en Amazonie en vue de convaincre les 122 Etats réunis lors de la conférence des parties à la convention de Washington sur les espèces menacées d'extinction (dite convention CITES) d'inscrire l'acajou sur la 2^e liste des espèces végétales menacées. En effet les conditions d'exploitation aboutissent à ce que pour chaque acajou coupé et exploité, 28 autres sont abattus et abandonnés. L'action médiatique des ONG va d'ailleurs se renforcer au profit des forêts car des ONG hollandaises viennent de créer un tribunal international sur les forêts sur le modèle du tribunal international de l'eau.

A un niveau plus officiel des initiatives récentes préparent une nouvelle étape vers un droit forestier durable. Lors de réunions en novembre 1992 avec le secrétaire général de l'ONU et en 1993 à New Delhi, Ola Ullstein ancien Premier Ministre de Suède a mis en place une « commission mondiale sur les forêts et le développement durable ». Les buts de cette commission sont d'insister sur le rôle des forêts à la fois pour l'environnement et le développement socio-économique, d'établir un consensus sur les données scientifiques et de renforcer la confiance nord-sud sur les forêts afin de développer une véritable politique internationale qui surmonte les réticences et résistances rencontrées à Rio sur ce sujet.

L'idée d'une convention mondiale fait son chemin. Le Parlement européen dans une résolution du 13 février 1992 (JO CE n° C.67 du 16 mars 1992, p. 157) se prononçait ainsi « convaincu de la nécessité profonde d'un instrument juridique contraignant qui regroupe de façon exhaustive au niveau mondial les diverses initiatives nationales et internationales visant à coordonner la coopération, l'établissement de priorité, la fixation de normes et le financement dans le domaine de la protection et de la gestion des forêts ». Par la suite la conférence sur les forêts du Commonwealth de sep-

tembre 1993 en Malaisie a débattu d'un projet de convention avec la perspective de créer une organisation mondiale pour les forêts. D'autres projets évoquent plutôt un protocole à la convention de Rio sur la diversité biologique qui serait consacré à la forêt.

CONCLUSION :

Dans son ouvrage « Justice pour les générations futures » (5) E. Brown WEISS fait une série de recommandations :

1. Surveiller la croissance et le déclin de la forêt à l'échelle mondiale.
2. Elaborer des directives internationales pour les législations nationales en intégrant l'exploitation durable et l'étude d'impact sur les effets à long terme pour les Plans de gestion.
3. Accords régionaux et bilatéraux d'assistance mutuelle pour les situations d'urgence menaçant la forêt (incendies, maladies).
4. Les entreprises d'exploitation du bois doivent contribuer aux programmes locaux de protection des forêts et se voir accorder des concessions d'exploitation de longue durée pour mieux gérer de façon durable.
5. Une partie des forêts tropicales qui contiennent la plus grande richesse génétique doivent être conservées pour les générations futures sur la base d'une allocation financière compensatoire.

Les forêts, comme tout patrimoine, doivent être gérées en bon père de famille pour préserver le capital sur le long terme. Le patrimoine forestier est un patrimoine commun à tous parce que c'est un ensemble écosystémique complet et complexe, parce que c'est un bien environnemental étroitement lié aux activités humaines et parce que c'est une ressource naturelle fragile qu'il faut transmettre aux futures générations. Le droit du patrimoine forestier est bien lié étroitement au droit des générations futures. La Cour suprême des Philippines vient, paraît-il, d'admettre la recevabilité d'un recours contre une autorisation d'exploiter des forêts par des sociétés privées qui était intenté par des groupements agissant au nom des générations futures. Ainsi les générations futures entrent-elles dans le droit grâce aux forêts. Ces nouveaux acteurs de la forêt, aussi mythiques que les lutins et les nymphes qui la peuplaient, nous renvoient au premier écologiste de France. Le poète Ronsard fut en effet l'auteur de la première pétition pour

(5) E. Brown WEISS, « Justice pour les générations futures », *Sang de la terre*, 1993.

la protection des forêts en écrivant au XVI^e siècle son fameux poème :
contre les bûcherons de la forêt de « Gâtine » :

« Ecoute, bûcheron, arrête un peu le bras !
Ce ne sont pas des bois que tu jettes à bas ;
Ne vois tu pas le sang, lequel dégoutte à force
Des nymphes qui vivaient dessous la dure écorce ? »

ANNEXES

ANNEXE I

Liste des rapporteurs nationaux

Belgique :	DE SADELEER Nicolas, Directeur adjoint du Centre d'étude du droit de l'environnement, Facultés Universitaires St Louis, Bruxelles BOON Vinciane, Avocat au Barreau de Bruxelles MATERNE, Avocat au Barreau de Bruxelles
Brésil :	MACHADO Paulo Affonso, Professeur à l'Université d'Etat de Julio de Mesquita Filho, Campus de Rio Claro
Cameroun :	BOMBA Célestin, Chercheur, CERDIE, Yaoundé
Canada :	PIETTE Jean, Avocat, Québec
Congo :	ADOUKI Delphine, Maître-Assistant à l'Université de Marien Ngouabi, Brazzaville
France :	UNTERMAIER Jean, Professeur de Droit, Directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement, Faculté de Droit de Lyon
Laos :	LIEMPHRACHANH Khamkong, Directeur de la Législation, Département de la Législation, Ministère de la Justice, Vientiane
Madagascar :	RAKOTONARIVO Georges Henri, Direction des Eaux et Forêts, Ministère d'Etat à l'Agriculture et au Développement Rural, Antananarivo
Mali :	SANOGO Tignougou, Consultant FAO, Bamako
Niger :	MAIKODA Aboubakar, Université de Niamey
Roumanie :	DUTU Mircea, Professeur, Bucarest
Sénégal :	LY Ibrahima, Docteur d'Etat en droit, Assistant à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar
Suisse :	PETITPIERRE-SAUVAIN Anne, Professeur à la Faculté de Droit, Avocate au Barreau de Genève
Togo :	DJERI ALASSANI Bougonou, Eco-juriste, Administrateur Civil, Chef de Division à la Direction de l'Ecologie, Ministère de l'Environnement, Lomé TCHAKEI Essowavana, Professeur à l'Université du Bénin à Lomé
Zaire :	BULA-BULA Raymond, Professeur à l'Université de Kinshasa

ANNEXE II

Liste des participants

- ADOUKI Delphine, Maître-Assistant à l'Université de Marien Ngouabi, Brazzaville (Congo).
- ALAIN Maryline, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- ANTOINE Jean-Philippe, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BAILLIEZ Sandrine, Magistère, 3^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BANKOUNDA Félix, Assistant de Droit Public, Faculté de Droit, Université de Brazzaville (Congo).
- BARAVEX Stéphane, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BECET Eric, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BENOIST Katell, Magistère, 2^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BEAUVILLARD Stéphanie, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BLANC Laurence, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOJIC Dubravka, Strasbourg.
- BOMBA Célestin, Chercheur, CERDIE, Yaoundé (Cameroun).
- BONNEL Guillaume, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOON Vinciane, Avocate au Barreau de Bruxelles (Belgique).
- BOUET Guy, Secrétaire du Bureau du Conseil Economique et Social de la Région Limousin.
- BOUIN Frédéric, Doctorant et attaché d'enseignement et de recherche, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOULANGER Stéphanie, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOULESTEIX Evelyne, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOURAOU Soukaina, Professeur à l'Université de Tunis II (Tunisie).
- BOUTET Marc, Assistant de Droit Public, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- BOUTHILLIER Luc, Professeur à l'Université Laval – Québec (Canada).

- BRETTEVILLE Jacques, Directeur des Programmes de Recherches de l'UREF, Montréal (Canada).
- BRETON Jean-Marie, Maître de Conférences à l'Université de La Rochelle.
- BULA-BULA Sayeman, Professeur à l'Université de Kinshasa (Zaire).
- CHEIKOU Sylla Issa, Chercheur, L.E.P.J.O., Dakar (Sénégal).
- CHEVASSUS Jacques, Maître de Conférences, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- CLAUDEL Arme, Ingénieur de Recherches au CNRS. CRIDEAU Limoges.
- CONSTANTY Georges, Président du Conseil Economique et Social de la Région Limousin.
- COURAUDON Cécile, Magistère, 2^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- DANNEAU Emmanuelle, Magistère, 2^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- DELCAMPE Franck, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- DEVALOIS Bernard, Vice-Président du Conseil Régional du Limousin.
- DJERI-ALASSANI Bougonou, Eco-juriste, Administrateur, Chef de la Division à la Direction de l'Ecologie, Ministère de l'Environnement, Lomé (Togo).
- DIENG Papa Meissa, Chercheur, Strasbourg.
- DOUMBE-BILLE Stéphane, Professeur des Universités, CRIDEAU-CNRS.
- DROBENKO Bernard, Maître de Conférences, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- DUTU Mircea, Professeur, Bucarest (Roumanie).
- DUVERNEUIL Dominique, Etudiante en maîtrise de droit, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- ESCROUZAILLES Bruno, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- FALGARONNE Joël, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- FAOHOM Bernard, Ingénieur des Eaux et Forêts (Cameroun).
- FERRANDON Odile, Maître de Conférences, Chimie Traitement des Eaux, Faculté des Sciences Limoges.
- FERNANDEZ Emmanuelle, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- GIRAUDEL Catherine, Maître de Conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- GNANGUI Adan, Etudiant en Thèse de Doctorat, Paris, Panthéon Sorbonne.
- GOUGUET Jean Jacques, Maître de Conférences, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- GRANDBOIS Maryse, Professeur, Département des Sciences Juridiques, Université du Québec Montréal (Canada).

- GUILLOU Michel, Professeur, Directeur Général de l'AUPELF, Recteur de l'UREF, Paris.
- GUNDLING Lothar, Docteur en droit, consultant IUCN, Heidelberg (Allemagne).
- HAUMONT François, Professeur à l'Université Catholique de Louvain (Belgique).
- HULOT Nathalie, AUPELF-UREF, Paris.
- JECKO Bernard, Chargé de Mission CNRS de la Délégation Centre et Limousin.
- JOUAN Laure, Magistère, 3^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- JOYEUX Nicolas, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- KAMTO Maurice, Professeur à la Faculté de Droit de Garoua (Cameroun).
- KASEK Agnès, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- KERFOLIS Philippe, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- KOFFI Akissi Parfaite, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- KONATE Aenza, Doctorant, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- LAGARDE Michel, Professeur de législation forestière à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, Université de Pau.
- LANDRIEU Bertrand, Préfet de la Région Limousin.
- LAVIELLE Jean-Marc, Maître de Conférences, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- LEGLISE Catherine, Magistère, 3^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- LENCLOS Jean-Louis, Professeur de Droit, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- LEROY Angélique, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- LE ROY Etienne, Professeur à l'Université de Paris I.
- LIEMPHRACHANH Khamkong, Directeur de la Législation, Département de la Législation, Ministère de la Justice, Vientiane (Laos).
- LY Ibrahima, Docteur d'Etat en Droit, Assistant à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar (Sénégal).
- MAIKODA Aboubacar, Université de Niamey (Niger).
- MACHADO Paulo, Affonso LEME, Professeur à l'Université d'Etat de Julio de Mesquita Filho, Campus de Rio Claro-SP-Brésil, Président de la Société Brésilienne pour le Droit de l'Environnement, Vice-président du C.I.D.C.E.
- MAGNANT Jean-Pierre, Maître de Conférences, Université de Perpignan.
- MAKOWIAK Jessica, Magistère, 3^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.

- MANN Isabelle, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- MASSON Michel, Chef du Service Forestier, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt, Limoges.
- MATERNE, Avocat au Barreau de Bruxelles (Belgique).
- MAZAUD Violaine, Doctorante, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- MEKOUAR Ali, Professeur à l'Université de Rabat (Maroc), Legal Officer (FAO).
- MERTINY Peggy, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- MONEDIAIRE Gérard, Maître de Conférences, Faculté de Droit de Limoges et des Sciences Economiques de Limoges.
- MONTAZEAU Jacques, Chargé de Mission au SGAR, Limoges.
- NAFAH Khalid, Magistère, 2^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- OUATTARA Saïdou, Ingénieur Eaux et Forêts, Chercheur, Institut d'Economie Rurale, Bamako (Mali).
- ORBAN DE XIVRY Etienne, Professeur à l'Université de Louvain (Belgique).
- PELISSON François, Doctorant, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- PELISSON Sophie, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- PETITJEAN Magalie, Magistère, 2^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- PETITPIERRE-SAUVAIN Anne, Professeur de Droit, Avocate au Barreau de Genève (Suisse).
- PEYLET Sébastien, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- PIETTE Jean, Avocat, Québec (Canada).
- PRIEUR Michel, Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges, Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement et de l'Association Européenne de Droit de l'Environnement, Directeur du CRIDEAU-CNRS.
- RAMBININTSAOTRA Harinirina Saholy, Juriste, Chercheur, Centre National de la Recherche sur l'Environnement, Antananarivo (Madagascar).
- RAKOTONARIVO Georges Henri, Direction des Eaux et Forêts, Ministère d'Etat à l'Agriculture et au Développement Rural, Antananarivo (Madagascar).
- RENAUD Catherine, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- RISTORI Laurence, DESS, *Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- ROUYÈRE Aude, Professeur de Droit public, Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Limoges.

- DE SADELEER Nicolas, Directeur adjoint du Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles (Belgique).
- SANOGO Tignougou, Consultant FAO, Bamako (Mali).
- SAVY Robert, Président du Conseil Régional du Limousin.
- SCHMITT Thierry, Professeur à l'Université de Strasbourg.
- SERVA Catherine, Doctorante, Paris.
- TALLA Patrice, Doctorant, Reims.
- TCHAKEI Essowavana, Professeur à l'Université du Bénin à Lomé (Togo).
- TEXIER Pascal, Professeur de Droit, Assesseur du Doyen, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- TIBERMONT Vincent, Magistère, 3^e année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- ULIESCU Marilena, Directeur de Recherche, Institut des Recherches Juridiques, Academia Romana, Bucarest (Roumanie).
- UNTERMAIER Jean, Professeur de Droit, Directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement. Faculté de Droit de Lyon.
- VAREILLE Bernard, Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- VAREILLE Jean-Claude, Président de l'Université de Limoges.
- VENIN Agnès, Magistère, 1^{re} année, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges.
- VERGER Jean-Pierre, Maître de Conférences, BCVEL, Faculté des Sciences, Limoges.

ANNEXE III

Déclaration de Paris

LE X^e CONGRÈS FORESTIER MONDIAL,

ayant réuni du 17 au 26 septembre 1991 plus de 2 500 participants venus de 136 pays,

considérant le thème du VIII^e Congrès Forestier Mondial, tenu en 1978 à JAKARTA, « *La forêt au service de la collectivité* » ;

considérant le thème du IX^e Congrès Forestier Mondial, tenu en 1985 à MEXICO, « *Le rôle de la forêt dans le développement intégré de la société* », et son manifeste exhortant « *tous les hommes de tous les peuples et leurs gouvernements, dans le cadre de leur souveraineté, à prendre conscience de l'importance des ressources forestières pour la biosphère et la survie de l'humanité* » ;

considérant la conférence internationale SILVA, tenue en 1986 et conclue par l'« *Appel de PARIS sur l'arbre et la forêt* » ;

considérant son propre thème général, « *La forêt, patrimoine de l'avenir* », et l'ensemble des conclusions et recommandations détaillées qu'il vient d'adopter sur chacun des thèmes abordés ;

considérant l'inquiétude générale face au déboisement et à la dégradation des forêts du monde provoqués par la compétition pour l'espace, l'insuffisance de gestion et les émissions polluantes dues aux activités humaines, toutes causes d'appauvrissement du patrimoine forestier, quoiqu'à un degré différent d'irréversibilité selon les régions de la planète et les époques ;

considérant que les problèmes de pauvreté, d'endettement et de sous-développement, ainsi que la nécessité de satisfaire les besoins vitaux de populations en croissance rapide, sont les vraies causes du déboisement dans les pays en développement, bien plus que l'exploitation forestière ;

considérant que les ressources forestières sont un important facteur de développement socio-économique, et tout particulièrement de développement rural ;

considérant la responsabilité de notre génération envers les générations futures à l'égard du patrimoine naturel de la planète ;

S'ADRESSE aux opinions publiques, aux responsables politiques et aux organisations internationales, inter-gouvernementales et non gouvernementales du monde entier,

RAPPELLE

- l'importance des biens et services renouvelables offerts par les arbres et les forêts face à une demande croissante de l'humanité en matériaux, combustibles, faune, aliments, fourrages, espaces de loisir, ... ;

- la richesse et la diversité des forêts du monde, et leur rôle positif dans les cycles de l'eau et du gaz carbonique, la protection des sols et la conservation de la biodiversité ;
- l'existence, souvent méconnue, de modes de gestion des arbres et des forêts à même d'assurer la pérennité, voire l'amélioration, de leur offre de biens et de services ;
- la nécessité d'éviter des dommages irréversibles à la biosphère, donc de planifier à long terme la gestion des ressources naturelles ;

AFFIRME

- que le véritable défi consiste à concilier utilisation économique des ressources naturelles et protection de l'environnement, par une démarche de développement intégré et soutenu ;
- que la solution des problèmes forestiers appelle des efforts conjugués pour faire reculer la pauvreté, améliorer la productivité agricole, garantir la sécurité alimentaire et l'approvisionnement énergétique, et promouvoir le développement ;
- que le concept même d'aménagement des forêts constitue un véritable outil de gestion de leurs fonctions économique, écologique, sociale et culturelle, élargissant ainsi la notion de rendement soutenu ;
- que la conservation intégrale de certaines forêts en vue de protéger la biodiversité constitue un objectif particulier d'aménagement ;

ET RECOMMANDE

- d'associer les populations à l'aménagement intégré de leur territoire, en leur donnant les moyens institutionnels, techniques et financiers ;
- de planifier l'affectation à long terme des terres en fonction de leurs potentialités pour définir celles qui ont une vocation forestière : d'être attentifs dans cette planification aux besoins des populations concernées, en particulier celles qui dépendent de la forêt ;
- de veiller à la continuité des politiques de gestion des arbres et des forêts, en raison de la durée des cycles forestiers ;
- de poursuivre le classement de certaines forêts représentatives ou menacées en aires protégées, organisées en réseaux nationaux ou internationaux ;
- de contribuer à la fixation de gaz carbonique par le recours à des techniques sylvicoles appropriées, l'extension des boisements, et l'emploi pérenne du bois ;
- d'intensifier le développement des systèmes agroforestiers, le boisement et le reboisement.

LE X^e CONGRÈS FORESTIER MONDIAL

Conscient de la gravité, de l'urgence et du caractère global des problèmes de développement et d'environnement, mais soulignant le caractère renouvelable des ressources forestières, et convaincu du bien-fondé des solutions apportées, dans le cadre des politiques forestières nationales, par une gestion soutenue de toutes les forêts du monde,

APPELLE SOLENNELLEMENT LES DÉCIDEURS À

s'engager à reconstituer la couverture verte de la planète, par le boisement, le reboisement et la gestion soutenue des fonctions multiples des arbres et des forêts, grâce à des actions conduites sous forme de programmes intégrés, associant les populations concernées et s'inscrivant dans les politiques nationales d'aménagement du territoire ;

suivre régulièrement l'évolution, aux niveaux national et international, des patrimoines forestiers, à partir de « *l'évaluation des ressources forestières mondiales en 1990* » conduite par l'OAA (FAO) ;

limiter toutes émissions d'agents polluants causant le dépérissement des forêts, et contenir les émissions de gaz à effet de serre, y compris celles d'origine énergétique ;

adapter des mécanismes économiques et financiers au long terme de la forêt, et *accroître* les financements nationaux et internationaux, notamment en faveur des pays en développement ;

œuvrer au développement harmonieux du commerce international des produits forestiers, en prohibant toute restriction unilatérale, non conforme au GATT, et *promouvoir* leur utilisation ;

développer la coopération au niveau politique, sur des questions forestières d'importance régionale, telles que la lutte contre la désertification, la protection des forêts, l'aménagement des grands bassins versants, ... ;

intensifier et coordonner la recherche et l'expérimentation, la formation, l'échange d'informations et la coopération dans toutes les disciplines concourant à la gestion soutenue des écosystèmes forestiers ;

renforcer l'action et la coordination des organisations internationales concernées existantes ;

intégrer ses propres conclusions et recommandations dans le processus de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement afin de définir des « *principes, non juridiquement contraignants mais faisant autorité, sur la gestion, la conservation et la mise en valeur de toutes les forêts du monde* », comme dans les négociations en cours, sous l'égide des Nations-Unies, sur la biodiversité et les changements climatiques ;

renforcer la coopération internationale, notamment dans le cadre du Programme d'Action Forestier Tropical (PAFT), d'un Programme d'Action Forestier Méditerranéen et d'autres programmes à venir ;

sensibiliser et informer le public, spécialement les jeunes générations, en vue d'une meilleure compréhension par tous des questions forestières ;

prévoir des modalités du suivi de ses recommandations et inviter l'OAA à en informer les instances inter-gouvernementales et le XI^e Congrès Forestier Mondial.

ANNEXE IV

**Conférence ministérielle
pour la protection des forêts en Europe
à Helsinki les 16-17 juin 1993**

DÉCLARATION GÉNÉRALE

Les États signataires et la Communauté Européenne

a) Rappelant la première conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, qui s'est tenue à Strasbourg en 1990, lors de laquelle les ministres se sont accordés pour reconnaître qu'une coopération étroite entre les Etats signataires serait nécessaire à la protection et à la gestion durable des forêts, que des objectifs et des principes communs, y compris celui de la conservation, devraient être progressivement mis en œuvre aux niveaux scientifique et technique, et que les efforts des organisations internationales qui poursuivent des objectifs semblables devraient être stimulés,

b) Appréciant l'importance du travail de suivi effectué depuis la conférence de 1990, et prenant note du besoin de continuer à développer davantage la coopération entre les Etats européens,

c) Considérant que les pays d'Europe sont responsables de la gérance d'environ un quart des forêts mondiales, au sein duquel la production de bois est et restera une fonction essentielle, et considérant que les demandes croissantes portant sur des biens autres que le bois, ainsi que sur des services, qui sont adressées aux forêts européennes devraient être satisfaites d'une manière qui soit compatible avec leur gestion durable ainsi qu'avec la conservation et une amélioration appropriée de leur diversité biologique,

d) Appréciant le rôle de la conférence d'Helsinki et de ses résolutions pour les perspectives à long terme de la foresterie, de telle façon que ce secteur puisse contribuer à la réalisation des objectifs nationaux et régionaux, dans le respect du secteur rural, de l'environnement, ainsi que de la croissance économique, du commerce et du développement durable dans tous les pays européens,

e) Prenant en compte la situation économique difficile à laquelle font face le secteur forestier, et notamment certaines industries forestières, de certains pays européens,

f) Concernés par la menace pour la santé des forêts européennes qui découle de la pollution atmosphérique, des incendies, des insectes ravageurs, des maladies, du grand gibier, des tempêtes et de l'abaissement du niveau des nappes phréatiques, ce qui souligne le besoin d'un contrôle plus important ou d'une protection,

g) Conscients des ressources limitées qui sont actuellement disponibles pour combattre le dépérissement des forêts et des terrains boisées et pour mettre en œuvre une gestion forestière durable dans les pays européens à économie en transition,

h) Conscients du fait que le secteur forestier peut contribuer à l'atténuation des changements climatiques, ainsi que du fait que le processus à l'œuvre dans de tels changements pourrait exiger un certain degré d'adaptation au travers de la gestion forestière, de telle sorte que les forêts puissent se maintenir de façon durable,

i) Rappelant la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance et réaffirmant le besoin de respecter les engagements contenus dans les protocoles d'Helsinki et de Sofia liés à cette Convention,

j) Rappelant que les Etats signataires et la Communauté Européenne ont participé à la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, en juin 1992 à Rio de Janeiro, et qu'ils ont signé la Convention sur la Diversité Biologique et la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, et qu'en adoptant, lors de cette conférence, l'Agenda 21 et la déclaration de principes (1), non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et le développement durable, de tous les types de forêts, et en apportant leur soutien à la mise en place de la Commission du Développement Durable des Nations-Unies, les Etats signataires et la Communauté Européenne démontrent leur volonté de promouvoir l'intégration de la Déclaration de Principes sur la Forêt dans la mise en œuvre de l'Agenda 21, en particulier dans le contexte de la révision de la mise en œuvre du Chapitre 11 (combattre la déforestation),

k) Affirmant leur intention de maintenir la Déclaration de Principes sur la Forêt sous évaluation, en ce qui concerne sa pertinence en vue d'une coopération internationale ultérieure sur les questions forestières,

l) Insistant sur le fait que la conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique sont des éléments essentiels de la gestion durable de tous les types de forêts et d'écosystèmes forestiers, et sur le fait qu'en conséquence la mise en œuvre des résolutions H1 et H2 devrait se faire d'une manière intégrée qui se reflète dans les principes directeurs nationaux et les solutions techniques locales,

m) Considérant le travail de valeur que les organisations et institutions internationales ont déjà effectué pour mettre en œuvre les résolutions de Strasbourg, mettant par là même l'accent sur les forêts européennes,

n) Reconnaissant qu'il est souhaitable de permettre la participation des communautés locales, des propriétaires forestiers et des organisations non gouvernementales à la formulation et à la mise en œuvre des politiques et des programmes forestiers, et

o) Considérant que chaque nation, dans des conditions qui respectent son identité propre, devrait assumer sa part de responsabilité vis à vis de tous les pays d'Europe pour ce qui concerne l'avenir des forêts, et reconnaissant le besoin de coordonner une action de suivi afin de mieux assurer les conditions d'un progrès dans le plein respect des engagements souscrits entre les Parties concernées ;

(1) Appelée ci-après la *Déclaration de Principes sur la Forêt*.

déclarent leur intention de :

1. Collaborer au rassemblement des données et à la production de rapports périodiques sur les progrès qui seront faits en vue de parvenir à la protection et à la gestion durable des forêts en Europe,

2. Stimuler et promouvoir la coopération et, si nécessaire, la coordination d'actions qui facilitent l'adaptation du secteur forestier dans les pays européens à économie en transition,

3. Prendre des mesures dans le domaine de la recherche pour préparer le secteur forestier européen à un processus à long terme d'atténuation des changements climatiques et explorer, là où elles sont appropriées, les possibilités d'adaptation à ces changements,

4. Stimuler et promouvoir, sans délai, la mise en œuvre, dans le contexte et les conditions propres à l'Europe, de la Déclaration de Rio de Janeiro, de l'Agenda 21, de la Convention sur la Diversité Biologique et de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques quand ces textes s'appliquent au secteur forestier, ainsi que de la Déclaration de Principes sur la Forêt,

5. Participer aux activités internationales et promouvoir celles-ci, en vue d'une convention mondiale sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts, et

6. Mettre en œuvre les résolutions de la présente conférence, en poursuivant, renforçant et améliorant le suivi coordonné initié à Strasbourg en 1990, en s'appuyant sur l'expérience acquise grâce à ce processus, et en recourant aux institutions et mécanismes existants, lorsque cette possibilité existe et qu'elle est appropriée, en accord avec les principes suivants :

6.1. Dans le même esprit que celui qui a présidé à la proposition d'une conférence faite d'abord à l'initiative conjointe des ministres français et finlandais, puis partagée par les ministres finlandais et portugais de l'agriculture et de la forêt, des conférences ministérielles ultérieures pourraient être décidées dès lors qu'elles sont considérées comme nécessaires par un nombre suffisant d'Etats signataires à la lumière des progrès enregistrés dans l'accomplissement des engagements souscrits par eux et du travail effectué au sein des enceintes internationales mentionnées plus bas. La présidence sera assumée par deux des pays participants, l'un d'entre eux ayant été co-président de la conférence précédente durant laquelle l'autre sera déclaré candidat à la présidence. Le pays hôte ou l'organisation hôte sera en charge du secrétariat,

6.2. Le suivi des résolutions adoptées à la conférence précédente sera animé par les deux pays participants qui ont assumé la présidence de la conférence,

6.3. Le suivi sera également inclus dans l'ordre du jour de chaque Conférence, tout comme les nouvelles propositions pour une action conjointe qui peuvent intéresser plusieurs des pays participants, présentées à l'initiative d'un ou plusieurs ministres. Chaque proposition examinée devrait viser à être signée par ceux des pays qui sont intéressés par une action conjointe dans le domaine en question, et

6.4. Les propositions examinées devraient être confortées par la recherche d'experts et par le fait qu'elles auront préalablement fait l'objet d'une certaine considération, dans un esprit d'ouverture, dans diverses enceintes internationales telles que la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies, l'Organisation des

Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, et en particulier dans ces Commissions Régionales pour la Forêt, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, le Conseil de l'Europe, les groupes de travail de la Communauté Européenne, et entre autres des Organisations non gouvernementales telles que l'Union Internationale des Instituts de Recherche Forestière, l'Agence Européenne de l'Environnement, Greenpeace International, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et le Fonds Mondial pour la Nature.

RÉSOLUTION H 1. – *Principes généraux pour la gestion durable
des forêts en Europe*

Les États signataires et la Communauté Européenne,

a) Rappelant que les Etats signataires et la Communauté Européenne ont souscrit à la Déclaration de Rio et à l'Agenda 21, et qu'ils ont signé la Convention sur la Diversité Biologique et la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (juin 1992), et considérant qu'ils ont par là même reconnu le besoin de concilier l'utilisation légitime et durable du bois et des autres produits forestiers avec l'ensemble des autres fonctions assumées par les forêts dans les conditions écologiques et sociales qui prévalent en Europe, et que la conservation ainsi qu'une amélioration appropriée de la diversité biologique dans tous les types de forêts est une composante essentielle de leur gestion durable,

b) Prenant note de la Déclaration de Principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts, telle qu'elle a été adoptée par la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (1992), Déclaration dénommée ci-après Déclaration de Principes sur la Forêt,

c) Considérant les objectifs de gestion durable tels qu'ils sont établis dans la Déclaration de Principes sur la Forêt : « Les ressources forestières et les terrains forestiers devraient être gérés d'une manière durable au profit des besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures »,

d) S'accordant sur le fait que, pour les besoins de la présente résolution, la « gestion durable » signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial ; et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes,

e) Reconnaissant qu'il est nécessaire, lors de la mise en œuvre des politiques de gestion durable, de tenir compte des répercussions potentielles des changements climatiques sur les écosystèmes forestiers,

f) Reconnaissant le besoin de mettre en œuvre une gestion durable des forêts qui soit en accord avec les politiques et priorités nationales de développement, et qui repose sur des principes nationaux écologiquement rationnels, et reconnaissant qu'il

faudrait prendre en compte, dans la formulation de tels principes pour l'Europe, les principes qui ont fait l'objet d'un accord international et qui sont pertinents pour les différentes situation rencontrées en Europe,

g) Reconnaissant que les forêts fournissent le bois, produit essentiel qui peut également, dans une large mesure, se substituer à des produits issus de ressources non renouvelables et fournir de l'énergie et une multitude d'autres biens, services et fonctions qui seront nécessaires pour le bien-être de la société et pour l'environnement dans un futur prévisible,

h) Reconnaissant le fait que les forêts d'Europe sont implantées dans des milieux très variés (de la zone boréale à la zone méditerranéenne, du climat continental au climat maritime, des milieux alpins aux milieux de plaines), qu'elles ont une longue histoire et qu'elles ont été influencées au cours des siècles par l'installation et l'action de l'homme, ce qui a conduit, entre autres, à la constitution d'une somme de connaissances, d'une compétence et d'une expérience dans les pratiques forestières, au développement et à la mise en œuvre de politiques et de règlements d'aménagement fondés sur la planification à long terme, ainsi qu'au morcellement de la propriété, croissant dans certaines régions, tous ces facteurs ayant une influence sur la protection et la gestion durable des forêts en Europe,

i) Prenant note du fait que le rapport « Les ressources forestières dans la zone tempérée » (l'évaluation de la ressource forestière faite conjointement par l'OAA et la CEE/ONU (2), 1990) montre que les ressources forestières européennes sont en expansion continue en terme de surface, de volume sur pied et d'accroissement, et que la demande pour des produits et des services autres que le bois augmente, en valeur absolue comme en valeur relative,

j) Prenant note avec préoccupation qu'au cours des années récentes plus d'un cinquième des arbres d'Europe, en moyenne, présentaient des dommages foliaires, ainsi que l'a établi le rapport de 1992, intitulé « L'état des forêts en Europe », élaboré conjointement par le Programme International Concerté sur l'Evaluation et la Surveillance des Effets de la Pollution Atmosphérique sur les Forêts (CEE/ONU) et la Commission des Communautés Européennes, et qu'un maintien de la charge actuelle de pollution durant de longues périodes ou un accroissement des niveaux de pollution menaceront la vitalité des forêts sur de vastes étendues en Europe,

k) Prenant en considération les effets négatifs pour les forêts, dans certaines parties de l'Europe, des ravages causés sur de grandes surfaces forestières par des tempêtes, une gestion inadéquate, des insectes ravageurs, des maladies, le grand gibier, le surpâturage, l'abrutissement mal contrôlé, ainsi que par un développement important de l'industrie et des infrastructures mal planifié, et concernés par la destruction de vastes surfaces forestières par les incendies,

l) Considérant la responsabilité de l'Europe de contribuer à la gestion durable des forêts mondiales ;

(2) OAA - Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
CEE/ONU - Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies.

s'engagent à promouvoir :

1. *la mise en œuvre des principes généraux figurant dans la Partie I de cette résolution, ceux-ci étant considérés comme particulièrement pertinents pour arriver à une gestion durable des forêts en Europe ;*

2. *la coopération pour mettre en œuvre les Actions pour le Futur figurant dans la Partie II.*

Partie I : Principes généraux

1. Il convient d'éviter les actions de l'homme qui conduisent, directement ou indirectement, à une dégradation irréversible des sols et des sites forestiers, ou de la flore et de la faune qu'ils abritent et des services qu'ils fournissent. Il faut accroître les efforts pour maintenir les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en dessous du seuil estimé de tolérance des écosystèmes forestiers, en prenant en compte les effets des polluants, cumulatifs et/ou synergiques à long terme. Les incendies de forêt et la pollution des sols doivent être strictement contrôlés ; dans certaines parties de l'Europe particulièrement sensibles, ils pourraient même dicter les objectifs généraux de l'aménagement et les pratiques de gestion.

2. Les politiques forestières, dans le respect des lois locales et dans le cadre plus général des traditions nationales et des procédures constitutionnelles, devraient prendre acte du long terme inhérent à l'action forestière, en assurant un niveau approprié de continuité juridique, institutionnelle et opérationnelle, et devraient vigoureusement encourager, dans les forêts publiques et privées, les pratiques qui favorisent une gestion durable et la multiplicité des fonctions, ce qui comprend la conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique. Les propriétaires forestiers qui font bénéficier la communauté des avantages découlant d'un usage multiple de leurs forêts devraient être encouragés, et lorsque de telles prestations entraînent pour eux des frais excessifs, ils devraient recevoir, le cas échéant, le soutien de la société ou d'autres bénéficiaires.

3. La gestion forestière devrait être fondée sur des politiques et réglementations d'aménagement du territoire stables et à long terme, qui entre autres objectifs cherchent à conserver les écosystèmes forestiers en bon état de fonctionnement, qui prennent en compte la structure de propriété qui existe en Europe. et reposent sur la présomption générale que les terrains boisés, notamment ceux qui sont considérés comme naturels ou semi-naturels, resteront affectés à cet usage.

4. La gestion forestière devrait être fondée sur des plans ou programmes, régulièrement mis à jour, aux niveaux local, régional ou national, ainsi qu'au niveau de chaque propriété lorsque c'est justifié : elle devrait être également fondée sur des inventaires forestiers, sur des évaluations d'impact écologique, ainsi que sur les connaissances scientifiques et sur l'expérience pratique.

5. Pour autant que ce soit économiquement réaliste et écologiquement rationnel, la gestion forestière devrait assurer la meilleure combinaison possible de biens et de services au bénéfice des nations et des populations locales. La foresterie à usages multiples devrait être encouragée afin d'atteindre un équilibre satisfaisant entre les différents besoins de la société.

6. Les pratiques de gestion forestière devraient prêter l'attention requise à la protection des zones écologiquement fragiles, à la conservation des forêts primaires et climatiques, des territoires représentant un patrimoine culturel et du paysage, à la protection des eaux en qualité et en quantité, ainsi qu'au maintien et au développement des autres fonctions protectrices des forêts telles que la protection des écosystèmes aquatiques et agricoles et la protection contre les crues, l'érosion et les avalanches.

7. Les pratiques de gestion forestières devraient chercher à maintenir et, si possible, à améliorer la stabilité, la vitalité, la capacité de régénération, la résistance et la capacité adaptative des écosystèmes forestiers vis à vis des perturbations, y compris leur protection contre les incendies, les insectes ravageurs, les maladies, le grand gibier et les autres facteurs nuisibles tels que le surpâturage et l'abrutissement incontrôlé. La prévention et le contrôle des dégâts de grande ampleur d'origine biotique ou abiotique devraient être soutenus. Une attention spéciale devrait être portée au maintien de la qualité des sols forestiers et, si besoin est, à leur amélioration. Les pratiques forestières imitant la nature devraient être encouragées. Les pratiques incompatibles avec une gestion durable devraient être activement découragées.

8. Dans la gestion des forêts existantes et dans le développement de nouvelles forêts, le choix des essences devrait porter sur des espèces d'arbres bien adaptées aux conditions locales et capables de supporter, tout au long de leur période de croissance, les contraintes climatiques et autres, notamment celles dues aux insectes, aux maladies et aux changements climatiques potentiels. La sélection génétique, communément pratiquée en Europe, ne devrait pas favoriser les caractères de performance aux dépens des caractères d'adaptation, sauf dans le cas particulier des cultures où l'intensité des soins permet d'en assurer la protection contre les dégâts. Le boisement devrait être mené d'une façon qui n'affecte pas négativement les sites et les paysages écologiquement intéressants ou remarquables.

9. Les espèces indigènes et les provenances locales devraient être préférées là où leur emploi est judicieux. L'usage d'espèces, provenances, variétés et écotypes hors de leur aire naturelle de répartition devrait être découragé lorsque leur introduction met en danger des écosystèmes indigènes importants et/ou de grande valeur, ainsi que la flore et la faune indigènes. Les espèces introduites peuvent être utilisées lorsque leurs impacts négatifs potentiels ont été évalués pendant une période suffisante, et là où elles fournissent plus d'avantages que n'en offrent les espèces indigènes en terme de production de bois et d'autres fonctions. Chaque fois que des espèces introduites sont employées en substitution d'écosystèmes en place, une action suffisante devrait être menée en parallèle pour conserver la faune et la flore indigènes.

10. Eu égard aux niveaux élevés de consommation et de production de déchets par l'homme dans beaucoup de régions d'Europe, le recyclage et l'utilisation énergétique des produits forestiers devraient être encouragés, à la fois pour alléger le problème de la gestion des déchets et pour augmenter la capacité des produits forestiers à prendre la place des produits issus de ressources non renouvelables.

11. En raison de l'accroissement des ressources forestières en Europe, l'utilisation des produits forestiers, qu'ils soient ligneux ou non, devrait être encouragée sur une base compatible avec la gestion durable des forêts, ce qui fournira et augmentera les débouchés pour les produits forestiers, tant traditionnels que nouveaux ; la vente de

ces produits peut fournir, à la fois aux propriétaires et à la société, un moyen facile de financement de la gestion forestière.

12. Du fait que les connaissances, la compétence et l'opinion publique auront une influence sur les politiques forestières en Europe, la prise de conscience et la compréhension de la gestion durable par le public devraient être encouragées et la diffusion d'informations sur la gestion durable, grâce à une recherche appropriée, ainsi que la formation des praticiens forestiers et des propriétaires forestiers à la notion de gestion durable et aux moyens de la mettre en œuvre devraient être intensifiées. Afin d'assurer la gestion durable des forêts, il est essentiel de disposer d'un personnel suffisant en nombre, correctement formé et compétent.

Partie II : Actions pour le futur

13. Les Etats signataires et la Communauté Européenne s'engagent à préparer sans délai des lignes directrices spécifiques, nationales ou régionales, et à les inclure dans leurs plans ou programmes forestiers afin de mettre en œuvre les principes généraux exposés ci-dessus d'une façon cohérente avec la Déclaration de Principes sur la Forêt. Ils collaboreront au développement ultérieur des principes généraux pour la gestion durable des forêts en Europe.

14. Les Etats signataires et la Communauté Européenne collaboreront aux efforts en vue d'accroître le reboisement, le boisement et la conservation des forêts en Europe, d'une manière cohérente avec les principes généraux exposés ci-dessus et avec le chapitre de l'Agenda 21 traitant de la lutte contre la déforestation.

15. Les Etats signataires et la Communauté Européenne collaboreront au développement de mesures communes cohérentes avec ces principes, qui favorisent la production, l'utilisation et la commercialisation des produits forestiers issus de forêts gérées de façon durable.

16. Les Etats signataires et la Communauté Européenne participeront, sous l'égide de la Commission des Nations-Unies sur la Gestion Durable, aux activités internationales visant la préparation d'une convention mondiale sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts.

RÉSOLUTION H 2. – Principes généraux pour la conservation de la diversité biologique des forêts européennes

Les États signataires et la Communauté Européenne,

a) Eu égard au fait que la conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique dans tous les types de forêts est une composante importante de leur gestion durable,

b) Rappelant la définition de la diversité biologique adoptée dans la Convention sur la Diversité Biologique : « La diversité biologique est la variabilité des organismes vivants de toutes origines y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes. »,

c) Rappelant le concept de conservation défini dans la Stratégie Mondiale pour la Conservation (1980) comme la gestion de l'emploi que fait l'homme de la biosphère de telle façon qu'elle puisse donner le plus grand bénéfice durable possible aux générations présentes tout en maintenant sa capacité à satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures,

d) Considérant le besoin pressant de respecter l'héritage du processus évolutif des espèces et des écosystèmes forestiers, afin de permettre la sauvegarde de la meilleure capacité génétique adaptative possible dans l'intérêt des générations présentes et futures,

e) Considérant que la combinaison des actions directes et indirectes de l'homme sur la forêt peut contribuer à une diminution de la variabilité intra-spécifique, de la diversité des espèces et de la variété des écosystèmes,

f) Considérant les objectifs et les mesures fixés dans la Convention sur la Diversité Biologique qui a été signée lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en juin 1992, et considérant en particulier le principe de précaution qui figure dans le préambule à la Convention et qui précise que « lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets »,

g) Rappelant que la diversité biologique est aussi la base de l'amélioration génétique des espèces et des variétés présentant un intérêt technique et économique,

h) Considérant les objectifs généraux et les mesures spécifiques qui figurent dans la Convention concernant la Protection du Patrimoine Mondial, Culturel et Naturel (1972), la Convention relative à la Conservation de la Vie Sauvage et du Milieu Naturel de l'Europe (Convention de Berne, 1979), la Convention de Barcelone et son Protocole sur les Zones de Protection Spéciale de la Région Méditerranéenne (1982), les Directives de la Communauté Européenne concernant la Conservation des Oiseaux Sauvages (1979), et concernant la Conservation des Habitats Naturels ainsi que de la Faune et de la Flore Sauvages (1992), le Réseau Européen de Réserves Biogénétiques du Conseil de l'Europe (1976) et la décision du Conseil de l'Europe sur la Préservation des Forêts Naturelles (1977) ;

s'engagent à promouvoir :

La mise en œuvre des principes généraux suivants, au niveau (local, régional ou national) approprié à l'exercice de leurs compétences propres en matière de politique forestière, et leur développement ultérieur.

Partie I : Principes généraux

1. La conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique devraient être un élément opérationnel essentiel de la gestion durable des forêts et devraient être abordées d'une façon adéquate, en même temps que les autres objectifs fixés aux forêts, dans la politique et la réglementation forestières.

2. La conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique dans les forêts devraient être fondées à la fois sur des systèmes d'évaluation de la diversité

biologique qui soient spécifiques, pratiques, d'un bon rapport qualité-coût et efficaces, ainsi que sur des méthodes d'évaluation de l'impact exercé sur la diversité biologique par les techniques d'aménagement et de développement adoptées en forêt.

3. Dans la mesure du possible, la taille et le degré d'exploitation des parcelles forestières et des autres unités élémentaires de gestion devraient prendre en compte la gamme de variation du site, afin de mieux conserver et gérer la diversité des habitats. La gestion devrait viser à augmenter la diversité des habitats forestiers.

4. Dans la mesure du possible, il convient d'encourager l'installation des taxons naturellement associés aux essences principales de la forêt en question, et de favoriser l'hétérogénéité de structure au sein des peuplements, là où la dynamique naturelle des associations le permet.

Partie II : Actions pour le futur

5. Les Etats signataires et la Communauté Européenne s'accordent pour reconnaître que la conservation et une amélioration appropriée de la diversité biologique sont une dimension importante de la gestion forestière. Ceci peut signifier, entre autres :

5.1. La conservation des ressources génétiques des espèces forestières, à la fois celles couramment utilisées à des fins économiques et celles considérées comme secondaires ou rares, tel que la résolution 2 de la conférence de Strasbourg l'explique, et

5.2. La prise en compte de la protection des espèces et écosystèmes forestiers en danger, tels qu'ils figurent sur des listes nationales ou locales, dans la formulation des politiques forestières nationales.

6. Les Etats signataires et la Communauté Européenne établiront, au plan régional ou national, un réseau écologique cohérent de forêts climatiques, primaires ou présentant un intérêt particulier, visant à maintenir ou à reconstituer des écosystèmes représentatifs ou menacés.

7. Les Etats signataires et la Communauté Européenne mettront en place des programmes d'éducation et de sensibilisation du public concernant la conservation de la diversité biologique, insistant entre autres sur les aspects positifs de la gestion durable des forêts pour la conservation de la diversité biologique. Ces programmes devraient notamment viser à encourager la participation des communautés locales, des propriétaires forestiers privés et des organisations non-gouvernementales à la conservation et à une amélioration appropriée de la diversité biologique.

8. Les Etats signataires et la Communauté Européenne promouvoir une coopération technique comprenant l'échange d'experts, des formations et des séminaires, ainsi que le transfert de technologies.

9. Les Etats signataires et la Communauté Européenne développeront une approche cohérente et responsable de la conservation et d'une amélioration appropriée de la diversité biologique dans les forêts, grâce au développement de lignes directrices nationales ou régionales, en cherchant entre autres à :

9.1. Obtenir une connaissance suffisante des fonctions des écosystèmes et des services que rendent les forêts européennes,

9.2. Obtenir une connaissance suffisante de l'état actuel et des exigences de la gestion des éléments biotiques en danger, rares ou représentatifs présents en forêt, et

9.3. Parvenir à une prévision, une surveillance et une évaluation appropriées des conséquences que les différentes techniques sylvicoles exercent sur la diversité biologique.

10. En vue d'atteindre les objectifs visés aux paragraphes 9.1., 9.2. et 9.3., les Etats signataires et la Communauté Européenne mettront en œuvre des inventaires et des programmes de recherche qui soient particulièrement adaptés à leurs conditions économiques, sociales et écologiques, et, lorsque c'est judicieux, qui soient coordonnés et intégrés avec les travaux similaires découlant de la mise en œuvre des résolutions pertinentes des Conférences de Strasbourg et d'Helsinki.

11. Les Etats signataires et la Communauté Européenne continueront à améliorer les méthodes d'évaluation concernant la diversité biologique dans les forêts et d'appréciation de l'impact des méthodes de gestion forestière sur la diversité biologique.

RÉSOLUTION H 4. – *Stratégies pour un processus
d'adaptation à long terme des forêts européennes
à un changement climatique*

Les États signataires et la Communauté Européenne,

a) Reconnaissant le fait que les activités humaines accroissent substantiellement les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et par conséquent altèrent la composition de l'atmosphère,

b) Reconnaissant le fait que l'accroissement des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère renforce l'effet de serre naturel, ce qui peut à son tour entraîner, en moyenne, un réchauffement supplémentaire de la surface de la Terre et des basses couches de l'atmosphère ; reconnaissant également le fait que les émissions de chloro-fluoro-carbones (CFC) et d'autres composés chimiques destructeurs de l'ozone provoquent une diminution considérable de la concentration en ozone dans la stratosphère, et que l'ozone troposphérique induit des effets phytotoxiques,

c) Considérant que les écosystèmes forestiers naturels de l'Europe se sont adaptés, à la faveur de longues périodes de développement évolutif, aux conditions climatiques qui prévalent actuellement,

d) Considérant que la durée de révolution des peuplements forestiers en Europe peut être considérablement plus longue que le délai probable dans lequel le changement climatique d'origine anthropique aura un effet sur les écosystèmes forestiers,

e) Attendu que ces modifications dans la composition de l'atmosphère de la Terre et les changements climatiques qui en découlent auront probablement, dans l'intervalle correspondant à une révolution de peuplement forestier, à la fois des effets favorables et défavorables sur les écosystèmes forestiers en Europe, qui peuvent inclure :

e) 1. une réduction de la vitalité, de la stabilité et de la capacité de régénération des arbres et des forêts, des conditions plus favorables pour les insectes ravageurs et les agents pathogènes, ainsi qu'un risque accru d'incendies de forêts et de tempêtes,

e) 2. une minéralisation accélérée de la matière organique qui libérera du dioxyde de carbone, accroîtra le lessivage des sols, affectera le processus d'évolution des sols et conduira à l'eutrophisation des eaux,

e) 3. un changement du niveau des nappes phréatiques et des régimes hydriques dans les sols, dû à des modifications dans le bilan des précipitations et de l'évapo-transpiration, ou dû à l'élévation du niveau des mers, ce qui peut causer un stress ainsi qu'une réduction de la vitalité et de la résistance des arbres aux insectes ravageurs et aux maladies, et

e) 4. une croissance accrue de la végétation forestière qui devrait probablement intervenir durant un certain temps, à condition qu'aucun changement défavorable du sol ne s'y oppose, cette situation résultant de l'accroissement en CO_2 dans l'atmosphère et aboutissant à la séquestration de carbone,

f) Reconnaissant la complexité des interactions entre le climat et les écosystèmes, englobant des processus de rétroaction, ainsi que la compréhension limitée que l'on a actuellement des variations, de la souplesse d'adaptation et des mécanismes d'acclimatation de ces écosystèmes,

g) Reconnaissant la capacité limitée que l'on a actuellement à prédire et à évaluer le résultat net des effets favorables et défavorables,

h) Reconnaissant que les changements dans l'atmosphère peuvent aussi affecter des activités humaines telles que l'aménagement des bassins versants et des zones côtières, l'agriculture, etc., et reconnaissant que toute modification importante dans ces activités aura des effets sur le secteur forestier,

i) Reconnaissant qu'un changement dans l'économie en eau provoqué par des écosystèmes forestiers en évolution et en adaptation pour ce qui concerne leur influence sur l'hydrologie peut avoir un impact sur l'aménagement des ressources en eau,

j) Reconnaissant que des mesures prises dans le domaine forestier ne peuvent contribuer à l'atténuation du changement climatique que dans la mesure où l'existence et la santé des écosystèmes forestiers sont aidées par une réduction suffisante de l'émission de substances nuisibles telles que les composés acidifiants ou azotés ainsi que de l'émission de gaz à effet de serre,

k) Considérant qu'il est nécessaire d'initier un processus d'adaptation à long terme et d'ajustement des forêts et du secteur forestier en Europe aux changements climatiques en recourant à la recherche et aux autres actions compatibles avec les visées et objectifs de la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique, ainsi que des autres instruments juridiques internationaux pertinents,

l) Prenant note des activités des grands programmes internationaux, tels que le PIGB (3) et le Programme Mondial sur le Climat, et reconnaissant le rôle du GIEC au sein de l'OMM et du PNUE, ainsi que des autres organisations internationales et régionales/sous-régionales compétentes, dans l'évaluation de l'impact des changements climatiques ;

(3) PIGB : Programme Intégré Géosphère-Biosphère.

GIEC : Groupe Intergouvernemental d'Etude du Climat.

OMM : Organisation Mondiale du Climat PNUE : Programme des Nations-Unies pour l'Environnement.

s'engagent à soutenir des mesures appropriées pour l'atténuation des changements climatiques et la limitation des émissions de gaz à effet de serre, comme cela été convenu dans la Convention cadre sur les changements climatiques, ainsi qu'à soutenir la recherche nationale et internationale dans les domaines suivants et renforcer la coopération internationale dans ces domaines :

- l'impact des changements climatiques possibles sur les écosystèmes forestiers et la foresterie ;*
- l'adaptation possible des écosystèmes forestiers et de la foresterie aux changements climatiques ;*
- l'atténuation des effets négatifs des changements climatiques grâce aux écosystèmes forestiers et à la foresterie en Europe,*

et identifient, à cet effet, les domaines spécifiques suivants pour la recherche et l'action future.

Partie I : Domaines de recherche

1. Une meilleure compréhension, grâce à la recherche, des liens entre les changements climatiques et les écosystèmes forestiers, notamment les rétroactions des écosystèmes sur le système climatique.

2. Les études sur le rôle des forêts, des sols forestiers et des tourbières en Europe comme réservoirs, puits et sources de carbone, afin de comprendre le rôle que jouent les forêts européennes dans les flux mondiaux, spécialement dans le cycle mondial du carbone. La recherche dans ce domaine peut comprendre le développement de méthodologies communes pour la recherche et pour les inventaires nationaux et régionaux, ainsi que le développement et la maintenance de banques de données à l'échelle de l'Europe sur les réservoirs, puits et sources de carbone dans les écosystèmes terrestres.

3. Les études sur la variabilité génétique des essences ligneuses, importantes au niveau régional en réponse aux changements climatiques et à une concentration accrue du dioxyde de carbone, ainsi que les études sur le degré et la vitesse des processus évolutifs et de l'adaptation, grâce aux modifications génétiques.

4. Les études sur l'équilibre dynamique des relations entre hôte et parasite dans les nouvelles conditions climatiques.

5. Les études sur les processus de formation des sols, notamment la minéralisation de la matière organique et le lessivage, en réponse aux changements climatiques.

6. Le développement de modèles d'écosystèmes, prédictifs et fondés sur les processus d'évolution, applicables à l'échelle européenne et qui puissent être utilisés dans une large mesure pour intégrer les changements climatiques anticipés et leurs interactions avec la pollution atmosphérique, avec leurs effets sur les écosystèmes forestiers et sur les flux de gaz à effet de serre, ainsi qu'avec leurs effets sur différents systèmes d'aménagement forestier.

7. Les études sur l'adaptation des systèmes d'aménagement forestier en Europe afin d'optimiser l'adaptation aux changements climatiques, d'assurer la santé et les fonctions multiples des forêts existantes, et d'optimiser la fixation et le stockage de carbone.

Partie II : Actions pour le futur

8. Les Etats signataires et la Communauté Européenne intensifieront la recherche et la coopération internationale mise en place par les organisations existantes et les groupes de travail concernés par les domaines, de recherche mentionnés précédemment.

9. Les Etats signataires et la Communauté Européenne reverront, développeront et coordonneront les dispositions actuelles de suivi destinées à évaluer de façon plus effective les grandes tendances et les dynamiques de changement qui peuvent être attribuées aux changements climatiques dans les écosystèmes forestiers européens. Ces tâches pourraient être réalisées en coordination avec les réseaux européens de placettes permanentes.

10. Les Etats signataires et la Communauté Européenne promouvront le recours au bois comme source d'énergie renouvelable, en employant des technologies garantissant un bas niveau d'émissions, et, en agissant ainsi, contribueront au développement durable des forêts grâce à la protection de l'environnement et à l'atténuation de l'effet de serre.

ANNEXE V

Conférence de Rio, juin 1992 Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts

PRÉAMBULE

a) Le thème des forêts est lié à toute la gamme des questions d'environnement et de développement ainsi qu'aux perspectives qui leur sont associées, au nombre desquelles figure le droit au développement socio-économique sur une base durable.

b) Les principes énoncés ci-après ont essentiellement pour but de contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci.

c) Les questions et perspectives sylvicoles devraient être examinées d'une manière globale et équilibrée dans le contexte général de l'environnement et du développement, en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts, parmi lesquels les usages traditionnels, et les tensions économiques et sociales qui risquent d'apparaître quand ces usages sont entravés ou restreints, ainsi que les possibilités que la gestion écologiquement viable des forêts peut offrir en matière de développement.

d) Ces principes traduisent un premier consensus mondial sur les forêts. Ayant convenu de les appliquer sans délai, les pays décident également de continuer à en examiner l'adéquation, dans la perspective d'une coopération internationale ultérieure sur les questions liées aux forêts.

e) Les présents principes devraient s'appliquer à tous les types de forêts, qu'elles soient naturelles ou créées par l'homme et de quelque zone géographique ou climatique qu'elles relèvent – australe, boréale, subtempérée, tempérée, subtropicale ou tropicale.

f) Les forêts de tous types matérialisent des processus écologiques complexes et spécifiques sur lesquels repose leur capacité actuelle et potentielle de fournir les ressources permettant de répondre aux besoins de l'humanité dans le respect des valeurs écologiques ; à ce titre, la gestion rationnelle et la conservation des forêts sont un sujet dont se préoccupent les gouvernements des pays auxquels elles appartiennent et qui intéresse les collectivités locales et l'environnement dans son ensemble.

g) Les forêts sont indispensables au développement économique et à l'entretien de toutes les formes de vie.

h) Compte tenu du fait que la responsabilité de la gestion, de la conservation et de l'exploitation viable des forêts est dans de nombreux Etats répartie entre divers échelons d'administration – national ou fédéral, départemental ou provincial, et

local –, chaque Etat doit, conformément à la constitution ou à la législation qu'il a édictée, veiller à faire appliquer les présents principes aux échelons administratifs appropriés.

Principes/Éléments

1. a) Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ;

b) Le coût marginal total approuvé de réalisation des avantages associés à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts nécessite une coopération internationale accrue et doit être équitablement partagé par la communauté internationale.

2. a) Les Etats ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social, ainsi qu'à des politiques nationales compatibles avec le développement durable et leur législation, y compris la conversion de zones forestières à d'autres usages dans le cadre du plan général de développement économique et social et sur la base de politiques rationnelles d'utilisation des terres ;

b) Les ressources et les terres forestières doivent être gérées d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. L'homme a besoin de produits et de services forestiers tels que le bois et les produits à base de bois, l'eau, les produits alimentaires et fourragers, les plantes médicinales, le combustible, les matériaux de construction, l'emploi, les loisirs, les habitats de la faune et de la flore, la diversité des paysages, les réservoirs et puits de carbone et d'autres produits forestiers. Des mesures appropriées doivent être prises pour protéger les forêts contre les effets nocifs de la pollution, notamment atmosphérique, les incendies, les espèces nuisibles et les maladies, afin de maintenir dans son intégralité leur valeur multiple ;

c) Il est indispensable de veiller à ce que le public et les décideurs disposent en temps utile d'informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers ;

d) Les gouvernements devraient encourager, en leur en fournissant l'occasion, les parties intéressées, parmi lesquelles les collectivités locales et la population autochtone, l'industrie, la main-d'œuvre, les organisations non gouvernementales et les particuliers, les habitants des forêts et les femmes, à participer à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques forestières nationales.

3. a) Les stratégies et politiques nationales devraient constituer un cadre permettant d'intensifier les efforts, et notamment la mise en place et le renforcement des institutions et des programmes de gestion, de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts et des terres forestières ;

b) Des arrangements institutionnels internationaux, s'appuyant sur les travaux des organisations et mécanismes déjà en place, le cas échéant, devraient faciliter la coopération internationale dans le domaine des forêts ;

c) Tous les aspects de la protection de l'environnement et du développement économique et social associés aux forêts et aux terres forestières doivent être intégrés et appréhendés globalement.

4. Il faut reconnaître le rôle vital que jouent tous les types de forêts dans le maintien des processus et de l'équilibre écologiques aux niveaux local, national, régional et mondial grâce notamment à leur part dans la protection des écosystèmes fragiles, des bassins versants et des ressources en eau douce et en tant que riches réserves de diversité biologique et de ressources biologiques et sources de matériel génétique pour les produits biotechniques ainsi que dans la photosynthèse.

5. a) Les politiques forestières nationales devraient reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones, leurs collectivités et les autres collectivités, et les habitants des forêts. Des conditions appropriées doivent être faites à ces groupes pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de réaliser et conserver leur identité culturelle et leur organisation sociale propres et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats, notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts ;

b) La participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable des forêts doit être activement encouragée.

6. a) Tous les types de forêt jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins énergétiques en fournissant une source renouvelable d'énergie, en particulier dans les pays en développement, et la demande de bois de feu pour les usages domestiques et industriels devrait être satisfaite grâce à une gestion écologiquement viable des forêts, ainsi qu'au boisement et au reboisement. A cette fin, la contribution que peuvent apporter les plantations d'essences tant autochtones qu'allogènes à l'approvisionnement en bois de feu ou en bois à usage industriel doit être reconnue ;

b) Les politiques nationales devraient tenir compte, le cas échéant, des relations entre la conservation, la gestion et l'exploitation écologiquement viable des forêts et tous les aspects relatifs à la production, à la consommation, au recyclage et à l'affectation finale des produits forestiers ;

c) Les décisions prises sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières devraient tirer profit, autant que possible, d'une évaluation approfondie de la valeur économique et non économique des biens et services forestiers et des coûts et avantages environnementaux. La mise au point et l'amélioration des méthodes à utiliser pour ces évaluations devraient être encouragées ;

d) Le rôle des forêts plantées par l'homme et des cultures permanentes en tant que sources durables et écologiquement rationnelles d'énergie renouvelable et de matières premières industrielles devrait être reconnu, mis en relief et renforcé. Leur contribution au maintien des processus écologiques et à l'allègement des pressions exercées sur les forêts vierges ou anciennes, ainsi qu'à la promotion de l'emploi et

du développement à l'échelon régional avec une participation appropriée des populations locales, devrait être reconnu et mis en relief ;

e) Les forêts naturelles constituent également une source de biens et de services, et leur conservation ainsi que leur gestion et leur utilisation écologiquement viables devraient être encouragées.

7. a) Des efforts devraient être faits pour instaurer un climat économique international favorable à une exploitation écologiquement viable et rationnelle des forêts dans tous les pays, qui comporterait notamment la promotion de schémas viables de production et de consommation, l'élimination de la pauvreté et le renforcement de la sécurité alimentaire ;

b) Des ressources financières particulières devraient être fournies aux pays en développement dotés d'un important couvert forestier qui établissent des programmes de conservation des forêts, notamment des forêts naturelles protégées. Ces ressources devraient surtout être affectées aux secteurs économiques, ce qui stimulerait des activités économiques et sociales de substitution.

8. a) Des efforts devraient être entrepris en vue de rendre le monde plus vert. Tous les pays, en particulier les pays développés, devraient prendre des mesures positives et transparentes en vue du reboisement, du boisement et de la conservation des forêts, selon le cas ;

b) Il faudrait s'efforcer de maintenir et d'accroître le couvert forestier et la productivité des forêts suivant des méthodes écologiquement, économiquement et socialement rationnelles, par le biais de la remise en état, du reboisement et du rétablissement d'arbres et de forêts sur des terres improductives, dégradées et déboisées, ainsi que par la gestion des ressources forestières existantes ;

c) La mise en œuvre de politiques et programmes nationaux en matière de gestion, de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts, notamment dans les pays en développement, devrait être appuyée par une coopération financière et technique internationale, y compris par l'intermédiaire du secteur privé, s'il y a lieu ;

d) La gestion et l'exploitation écologiquement viables des forêts devraient être réalisées conformément aux politiques et priorités nationales en matière de développement et selon des directives nationales respectueuses de l'environnement. Dans la formulation de ces directives, il convient de prendre en considération, le cas échéant et selon que de besoin, les méthodes et critères pertinents internationalement acceptés ;

e) La gestion forestière devrait être intégrée dans la gestion des zones adjacentes afin de maintenir l'équilibre écologique et une productivité durable ;

f) Les politiques et/ou législations nationales concernant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts devraient comprendre la protection de types de forêts représentatifs ou uniques écologiquement viables, y compris les forêts vierges ou anciennes et les forêts à valeur culturelle, spirituelle, historique, religieuse ou autre, d'importance nationale ;

g) L'accès aux ressources biologiques, y compris le matériel génétique, tiendra dûment compte des droits souverains des pays où sont situées les forêts, ainsi que

de la mise en commun, à des conditions mutuellement convenues, des techniques et des avantages tirés des produits biotechniques ;

h) Les politiques nationales devraient prévoir la réalisation d'études d'impact sur l'environnement lorsque les mesures risquent d'avoir de graves conséquences pour une grande partie des ressources forestières et lorsque ces mesures sont soumises à la décision d'un organe national compétent.

9. a) Les efforts des pays en développement pour renforcer la gestion, la conservation et le développement durable de leurs ressources forestières devraient être appuyés par la communauté internationale, compte tenu de l'importance de réduire l'endettement extérieur, particulièrement là où il est aggravé par le transfert net de ressources au profit des pays développés, ainsi que du problème d'atteindre au moins la valeur de remplacement des forêts grâce à l'amélioration de l'accès au marché pour les produits forestiers, spécialement les produits transformés. A cet égard, il conviendrait également de prêter une attention particulière aux pays en transition vers une économie de marché ;

b) Les gouvernements et la communauté internationale devraient examiner les problèmes entravant les efforts déployés en vue d'assurer la conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières, qui résultent de l'absence d'autres options offertes aux collectivités locales, notamment aux populations les plus défavorisées des zones urbaines et rurales, qui sont économiquement et socialement tributaires des forêts et des ressources forestières ;

c) Dans l'élaboration des politiques nationales concernant tous les types de forêts, il faudrait tenir compte des pressions et des contraintes imposées aux écosystèmes et aux ressources des forêts par des facteurs extérieurs au secteur forestier, et il conviendrait de rechercher des moyens intersectoriels de faire face à ces pressions et contraintes.

10. Des ressources financières nouvelles et supplémentaires devraient être fournies aux pays en développement pour leur permettre de gérer, de conserver et d'exploiter de manière écologiquement viable leurs ressources forestières, notamment par le boisement et le reboisement, et pour lutter contre le déboisement et la dégradation des forêts et des sols.

11. En vue de permettre, en particulier, aux pays en développement, de développer leurs capacités endogènes et de mieux gérer, préserver et exploiter leurs ressources forestières, il convient de promouvoir, faciliter et financer selon que de besoin l'accès à des techniques écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant ainsi que le transfert de ces techniques et de ce savoir-faire, y compris à des conditions concessionnelles et préférentielles, mutuellement convenues, conformément aux dispositions pertinentes d'Action 21.

12. a) La recherche scientifique, les inventaires et évaluations des forêts, exécutés par des organismes nationaux, tenant compte le cas échéant de variables biologiques, physiques, sociales et économiques ainsi que du développement technologique et de ses applications dans le domaine de la gestion, de la conservation et de l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières, devraient être renforcés au moyen de mesures efficaces, y compris la coopération internationale. Dans ce

contexte, il conviendrait de s'intéresser à la recherche-développement portant sur des produits autres que le bois à rendement durable ;

b) Les capacités institutionnelles nationales et, le cas échéant, régionales et internationales concernant l'éducation, la formation, la science, la technologie, l'économie, l'anthropologie et les aspects sociaux de la sylviculture et de la gestion des forêts sont essentielles pour la conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières et devraient être renforcées ;

c) Les échanges internationaux d'informations sur les résultats de la recherche-développement en matière de forêts et de gestion des forêts devraient être encouragés et élargis selon les besoins, en faisant pleinement appel aux établissements d'enseignement et de formation, y compris ceux du secteur privé ;

d) Les capacités autochtones et les connaissances locales appropriées en matière de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient, grâce à un appui institutionnel et financier et en collaboration avec les populations des collectivités locales intéressées, être reconnues, respectées, enregistrées, perfectionnées et, le cas échéant, utilisées dans l'exécution des programmes. Les avantages découlant de l'utilisation des connaissances locales devraient en conséquence être équitablement partagés avec ces populations.

13. a) Le commerce des produits forestiers devrait se fonder sur des règles et procédures non discriminatoires et multilatéralement acceptées, compatibles avec le droit et les pratiques commerciales internationales. Il conviendrait à cet égard de favoriser un commerce international ouvert et libre ;

b) La réduction ou la suppression des barrières et obstacles tarifaires à l'octroi d'un meilleur accès aux marchés et de meilleurs prix pour les produits forestiers à valeur ajoutée plus élevée et leur transformation locale devraient être encouragés de manière à permettre aux pays producteurs de mieux conserver et gérer leurs ressources forestières renouvelables ;

c) Afin de permettre la conservation et une exploitation écologiquement viable des forêts, il conviendrait d'encourager, tant au niveau national qu'international, l'intégration des coûts et bénéfices environnementaux aux forces et mécanismes du marché ;

d) Les politiques de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient être intégrées aux politiques économiques et commerciales et autres politiques pertinentes ;

e) Dans le domaine financier, commercial ou industriel ainsi qu'en matière de transport ou dans d'autres domaines, les politiques et les pratiques qui peuvent conduire à une dégradation des forêts doivent être évitées. Il faudrait promouvoir des politiques appropriées axées sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts, y compris, le cas échéant, des incitations.

14. Il faudrait éliminer ou éviter les mesures unilatérales, incompatibles avec les obligations internationales ou accords internationaux, qui visent à restreindre et/ou à bannir le commerce international du bois d'œuvre et d'autres produits forestiers, afin de parvenir à une gestion forestière écologiquement viable à long terme.

15. Les polluants, en particulier les polluants atmosphériques, y compris ceux qui sont à l'origine de dépôts acides, nuisibles à la santé des écosystèmes forestiers aux échelons local, national, régional et mondial, devraient être contrôlés.

ANNEXE VI

Action 21

CHAPITRE 11. – LUTTE CONTRE LE DÉBOISEMENT

Domaines d'activité

A. – Maintien des rôles et fonctions multiples de tous les types de forêts, terres forestières et surfaces boisées

Principes d'action

11.1. Les politiques, méthodes et mécanismes adoptés pour soutenir et développer les rôles écologique, économique, social et culturel multiples des arbres, des forêts et des terres forestières souffrent de graves insuffisances. De nombreux pays développés sont confrontés aux effets de la pollution atmosphérique et des incendies sur leurs forêts. Il faut souvent adopter au niveau national des mesures et des méthodes plus efficaces pour améliorer et harmoniser l'élaboration des politiques, les plans et les programmes, les mesures et instruments législatifs, les modes de développement, la participation du grand public, et notamment des femmes et les populations autochtones, la participation des jeunes, le rôle du secteur privé, des organisations locales, des organisations non gouvernementales et des coopératives, le développement des compétences techniques et pluridisciplinaires et la qualité des ressources humaines ; la vulgarisation forestière et l'éducation du public, les moyens de recherche et l'appui à la recherche, les structures et mécanismes administratifs, y compris la coordination intersectorielle, la décentralisation et les systèmes de responsabilité et d'incitation, et la diffusion de l'information et les relations publiques. Cela est particulièrement important pour assurer une approche rationnelle et holistique d'un développement durable et écologiquement rationnel des forêts. La nécessité de préserver le rôle multiple des forêts et des terres forestières par un renforcement adéquat et approprié des mécanismes institutionnels a été maintes fois soulignée dans un grand nombre de rapports, décisions et recommandations de la FAO, de l'OIBT, du PNUE, de la Banque mondiale, de l'UICN et d'autres organisations.

Objectifs

11.2. Les objectifs de ce domaine d'activité sont les suivants :

a) Renforcer les institutions forestières nationales pour accroître la portée et l'efficacité des activités relatives à la gestion, à la conservation et au développement durable des forêts et pour assurer l'utilisation et la production durables de biens et services forestiers, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. D'ici à l'an 2000, renforcer les capacités et les moyens des institutions nationales pour leur permettre d'acquérir les connaissances nécessaires à la protection et

à la conservation des forêts, et d'élargir la portée des programmes et activités de gestion et de mise en valeur des forêts, tout en améliorant leur efficacité ;

b) Renforcer et améliorer les compétences humaines, techniques et professionnelles, ainsi que les connaissances et capacités nécessaires pour élaborer et appliquer efficacement des politiques, des plans, des programmes, des recherches et des projets de gestion, de conservation et de développement durable de tous les types de forêts et de ressources provenant des forêts, ainsi que des terres forestières, secteurs d'où l'on peut tirer les mêmes profits.

Activités

a) Activités liées à la gestion

11.3. Les gouvernements, intervenant à un niveau suffisamment élevé et agissant, le cas échéant, avec le soutien des organisations sous-régionales, régionales et internationales, devraient renforcer les moyens institutionnels de promouvoir les rôles et fonctions multiples de tous les types de forêts et de végétation, y compris les ressources connexes provenant des terres et des forêts, en vue du développement durable et de la protection de l'environnement dans tous les secteurs. Il faudrait le faire chaque fois que possible en renforçant si nécessaire ou en modifiant les structures et mécanismes existants et en améliorant leur coopération et la coordination de leurs rôles respectifs. Les principales activités à cet égard consistent notamment à :

a) Rationaliser et renforcer les structures et mécanismes administratifs, notamment par l'affectation d'un personnel adéquat et une bonne répartition des tâches, la décentralisation de la prise de décisions, la mise en place d'infrastructures (installations et matériels), la coordination intersectorielle et un système de communication efficace ;

b) Encourager la participation du secteur privé, des syndicats, des coopératives rurales, des communautés locales, des populations autochtones, des jeunes, des femmes, des groupes d'utilisateurs et des organisations non gouvernementales aux activités relatives aux forêts, et leur accès à l'information et aux programmes de formation dans le cadre national ;

c) Passer en revue et, au besoin, modifier les mesures et les programmes relatifs à tous les types de forêts et de végétation, et aux ressources connexes provenant des terres et des forêts, et les rattacher aux politiques et dispositions législatives concernant les autres modes d'utilisation et de mise en valeur des sols ; promouvoir des mesures législatives et autres en tant que base contre la conversion incontrôlée à d'autres types d'utilisation des sols ;

d) Elaborer et exécuter des plans et des programmes en s'attachant notamment à définir des objectifs, des programmes et des critères à l'échelon national, et au besoin régional et sous-régional, pour en assurer l'application et l'amélioration ultérieures ;

e) Créer, mettre au point et maintenir un système efficace de vulgarisation forestière et d'éducation du public pour assurer une prise de conscience plus grande et une meilleure compréhension du rôle multiple et de la valeur des arbres, des forêts et des terres forestières et obtenir une meilleure gestion ;

f) Créer ou renforcer des établissements et moyens d'enseignement et de formation dans le domaine forestier ainsi que dans celui des industries forestières en vue de former en nombre suffisant des spécialistes, des techniciens et du personnel qualifié, en s'adressant particulièrement aux jeunes et aux femmes ;

g) Créer et renforcer les capacités de recherche sur les différents aspects des forêts et des produits forestiers, y compris par exemple la recherche sur la gestion rationnelle des forêts, la diversité biologique, les effets des polluants atmosphériques, sur les utilisations traditionnelles des ressources forestières par les populations locales et les populations autochtones, et sur l'amélioration des revenus commerciaux et des autres valeurs non commerciales que procure la gestion des forêts, etc.

b) *Données et information*

11.4. Les gouvernements, intervenant à un niveau suffisamment élevé et agissant, le cas échéant, avec le concours d'institutions internationales, régionales, sous-régionales et bilatérales, devraient mettre au point la base de données et les données de base nécessaires à la planification et à l'évaluation des programmes. Il s'agirait, plus précisément :

a) De recueillir, rassembler, mettre à jour périodiquement et diffuser des éléments d'information sur la classification et l'utilisation des sols, notamment des données sur la couverture forestière, les zones qui pourraient faire l'objet d'un premier boisement, les espèces menacées d'extinction, les valeurs écologiques, les modes d'utilisation des sols traditionnels/autochtones, la biomasse et la productivité, en corrélant les données démographiques, socio-économiques et les données sur les ressources forestières aux micro et macroniveaux et en analysant périodiquement les programmes forestiers ;

b) D'établir des liens avec les autres systèmes et sources de données utiles pour appuyer la gestion, la conservation et le développement des forêts, tout en développant ou en renforçant les systèmes d'information géographique, selon que de besoin ;

c) De créer un mécanisme qui garantisse que le public ait accès à cette information.

c) *Coopération et coordination internationales et régionales*

11.5. Les gouvernements, intervenant à un niveau suffisamment élevé, et les institutions devraient conjuguer leur action pour fournir des services d'experts et d'autres éléments d'appui, promouvoir les travaux de recherche au niveau international, notamment pour faciliter les transferts de techniques et promouvoir une formation spécialisée, et assurer l'accès aux données d'expérience et aux résultats de la recherche. Il est nécessaire de renforcer la coordination et d'améliorer les résultats des organisations internationales s'occupant des forêts quant à l'assistance technique apportée aux pays intéressés en vue de la gestion des forêts, de leur préservation et de leur mise en valeur de manière durable.

Moyens d'exécution

a) *Financement et évaluation des coûts*

11.6. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en œuvre des activités relevant du présent domaine pour la

période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 2,5 milliards de dollars par an, y compris un montant de 860 millions de dollars environ qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

b) *Moyens scientifiques et techniques*

11.7. Les activités de planification, de recherche et de formation qui sont spécifiées constitueront les moyens scientifiques et techniques d'exécution du programme, ainsi que le produit de celui-ci. Les systèmes, méthodes et savoir-faire engendrés par le programme contribueront à améliorer l'efficacité. A cette fin, il convient notamment :

a) D'analyser les réalisations, les contraintes et les questions sociales pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des programmes ;

b) D'analyser les problèmes de recherche et les besoins en la matière, d'organiser les travaux de recherche et d'exécuter des projets de recherche déterminés ;

c) D'évaluer les besoins en ressources humaines, en personnel qualifié et en moyens de formation ;

d) D'élaborer, de mettre à l'essai et d'appliquer des méthodes/ approches appropriées pour la mise en œuvre des programmes et plans concernant les forêts.

c) *Mise en valeur des ressources humaines*

11.8. Certains éléments de la formation et de l'enseignement forestiers contribueront efficacement à la mise en valeur des ressources humaines. Cela implique notamment :

a) Le lancement de programmes préparant à des diplômes universitaires et postuniversitaires, et de programmes de spécialisation et de recherche ;

b) Le renforcement des programmes de formation avant l'emploi et en cours d'emploi et des programmes de vulgarisation aux niveaux technique et professionnel, y compris la formation de moniteurs/d'enseignants et la mise au point des programmes, du matériel et des méthodes d'enseignement ;

c) Une formation spéciale du personnel des organismes forestiers nationaux dans des domaines tels que l'élaboration et l'évaluation des projets et le contrôle périodique de leur exécution.

d) *Renforcement des capacités*

11.9. Il s'agit plus particulièrement de renforcer les capacités dans le secteur forestier, résultat auquel doivent concourir toutes les activités inscrites à ce programme. Pour la création de capacités nouvelles et plus solides, il conviendrait de tirer pleinement parti des systèmes existants et de l'expérience acquise.

*B. – Amélioration de la protection, de la gestion écologiquement viable
et de la préservation de toutes les forêts, et verdissage des zones dégradées
par des mesures de relèvement telles que la remise en état des forêts,
le boisement et le reboisement*

Principes d'action

11.10. Toutes les forêts sont menacées par leur dégradation incontrôlée et par le développement incontrôlé d'autres types d'utilisation des sols, dû en partie à l'accroissement des besoins de l'homme, par l'expansion de l'agriculture, une mauvaise gestion de l'environnement englobant, par exemple, l'insuffisance des moyens de lutte contre les incendies de forêts et le braconnage, l'abattage à des fins commerciales, insoutenable à terme, le surpâturage et la paissance non réglementée, les effets nocifs des polluants atmosphériques, les incitations économiques et autres mesures prises par d'autres secteurs de l'économie. L'appauvrissement et le dépérissement des forêts ont pour conséquences l'érosion des sols, la perte de diversité biologique, les dommages causés à l'habitat de la faune et de la flore et la dégradation des bassins hydrographiques, la détérioration de la qualité de vie et la réduction des possibilités de développement.

11.11. La situation actuelle appelle des mesures urgentes et cohérentes pour conserver et entretenir les ressources forestières. La création d'espaces verts appropriés constitue, par toutes les activités dont elle se compose, un moyen efficace d'accroître la sensibilisation du public et sa participation à la protection et à la gestion des ressources forestières. Il convient notamment d'examiner les modes d'utilisation des sols et de faire-valoir et les besoins locaux, et d'énoncer clairement les objectifs des différents types d'activités de boisement.

Objectifs

11.12. Les objectifs de ce domaine d'activité sont les suivants :

a) Maintenir les forêts existantes par des mesures de conservation et de gestion, et entretenir et accroître la superficie des forêts et des terres boisées dans les régions appropriées des pays développés et des pays en développement, par des mesures de préservation des forêts naturelles, de protection, de remise en état, de régénération, de boisement et de reboisement et par la plantation d'arbres, en vue de maintenir ou de rétablir l'équilibre écologique et d'accroître leur contribution à la satisfaction des besoins et au bien-être de l'humanité ;

b) Etablir et appliquer, le cas échéant, des programmes d'action nationaux en matière de foresterie ou des plans de gestion, de préservation et de mise en valeur durable des forêts. Ces programmes ou plans devraient être rattachés à ceux relatifs aux autres modes d'utilisation des sols. Dans ce contexte, des programmes ou plans d'action nationaux en matière de foresterie s'inscrivant dans le cadre du Programme d'action pour les forêts tropicales sont actuellement mis en œuvre dans plus de 80 pays avec l'appui de la communauté internationale ;

c) Assurer une gestion rationnelle à long terme et, le cas échéant, la préservation des ressources forestières existantes et à venir ;

d) Maintenir et accroître les contributions écologiques, biologiques, climatiques, socioculturelles et économiques des ressources forestières ;

e) Faciliter et promouvoir la mise en œuvre effective de la déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et, sur la base de l'application de ces principes, examiner la nécessité et l'applicabilité de toutes sortes d'arrangements appropriés convenus au plan international pour promouvoir la coopération internationale en matière de gestion, conservation et exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, notamment par le biais du boisement, du reboisement et de la remise en état.

Activités

a) Activités liées à la gestion

11.13. Les gouvernements devraient prendre conscience de la nécessité de classer les forêts, dans le cadre d'une politique de conservation et de gestion à long terme, en différentes catégories, et de créer des unités viables dans chaque région/bassin en vue d'assurer la protection des forêts. Les gouvernements, avec le concours du secteur privé, des organisations non gouvernementales, des communautés locales, des populations autochtones, des femmes, des services de l'administration locale et du public en général, devraient s'employer à entretenir et accroître le couvert végétal partout où cela est écologiquement, socialement et économiquement possible, grâce à la coopération technique et à d'autres formes d'appui. Les principales activités à envisager consistent à :

a) Assurer une gestion viable de tous les écosystèmes forestiers et des terres boisées par une bonne planification, une meilleure gestion, et l'exécution en temps utile des activités sylvicoles, y compris les inventaires et les recherches pertinentes, ainsi que la remise en état des forêts naturelles dégradées, afin de restaurer leur productivité et leur contribution écologique, en accordant une attention particulière aux besoins des populations en ce qui concerne les services économiques et écologiques, l'énergie tirée du bois, l'agroforesterie, les services et produits forestiers autres que le bois, la protection des bassins et des sols, la gestion de la faune sauvage et les ressources génétiques forestières ;

b) Créer, développer et aménager, en fonction du contexte de chaque pays, des zones protégées comprenant des systèmes d'unités de conservation, compte tenu de leurs fonctions et de leurs valeurs écologique, sociale et spirituelle, notamment en assurant la protection des forêts qui représentent des systèmes écologiques et des paysages typiques, des forêts anciennes, la protection et la gestion de la faune sauvage, la désignation, le cas échéant, de sites comme patrimoine mondial dans le cadre de la Convention relative au patrimoine mondial, la conservation des ressources génétiques par des mesures *in situ* et *ex situ* et la mise en œuvre de mesures d'appui pour assurer l'exploitation rationnelle des ressources biologiques et la préservation de la diversité biologique et des habitats traditionnels forestiers, des habitants des forêts et des collectivités locales ;

c) Entreprendre et promouvoir l'aménagement de zones tampons et de zones de transition ;

d) Régénérer la végétation dans les zones appropriées de montagne, sur les hauts plateaux, les terres dénudées, les terres agricoles dégradées, les terres arides et semi-

arides et les zones côtières pour lutter contre la désertification et éviter les problèmes d'érosion et à d'autres fins de protection, ainsi que dans le cadre de programmes nationaux de remise en état des sols dégradés, y compris des activités forestières communautaires et sociales, des activités agroforestières et le pâturage en forêt, tout en tenant compte du rôle des forêts en tant que puits et réservoirs à carbone ;

e) Développer les forêts plantées industrielles et non industrielles pour appuyer et promouvoir les programmes nationaux écologiquement rationnels de boisement et de reboisement/régénération sur des sites appropriés, et améliorer les forêts plantées existantes répondant à des besoins industriels, non industriels et commerciaux, pour augmenter leur contribution à la satisfaction des besoins des populations et à atténuer les pressions sur les anciennes forêts. Des mesures devraient être prises en vue d'assurer des rendements intermédiaires et d'améliorer le taux de rendement des investissements effectués dans les forêts plantées, par la mise en place de plantations intercalaires ou de plantations en sous-étage qui sont des plus utiles dans ce domaine ;

f) Mettre au point et renforcer un plan national ou directeur pour les forêts plantées, à titre prioritaire, en indiquant notamment l'emplacement, l'étendue, les essences, en délimitant les forêts plantées existantes nécessitant une remise en état, en tenant compte des aspects économiques, pour le développement des futures forêts plantées et en privilégiant les essences indigènes ;

g) Renforcer la protection des forêts contre les polluants, les incendies, les parasites et les maladies ainsi que d'autres activités humaines telles que le braconnage, l'extraction minière et l'agriculture itinérante abusive et non réglementée, l'introduction de végétaux et d'espèces animales exotiques ; développer et accélérer la recherche afin de mieux comprendre les problèmes ayant trait à la gestion et à la régénération de tous les types de forêts ; renforcer ou mettre en place des mesures appropriées pour contrôler et pour évaluer le mouvement transfrontière des végétaux et matériaux connexes ;

h) Encourager le développement de la foresterie urbaine pour la création d'espaces verts dans les villes, à leur périphérie et dans les zones rurales habitées, à des fins d'agrément, de loisirs et de production et pour la protection des arbres et des bosquets ;

i) Créer ou améliorer les conditions d'une participation de tous les secteurs de la population, notamment les jeunes, les femmes, les populations autochtones et les communautés locales à la formulation, à la mise au point et à l'exécution des programmes et activités relatives aux forêts, compte dûment tenu des besoins locaux et des valeurs culturelles ;

j) Limiter l'agriculture itinérante ayant des effets destructeurs et s'efforcer d'y mettre fin, en s'attaquant à ses causes sociales et écologiques profondes.

b) *Données et information*

11.14. Les activités relatives à la gestion devraient comporter la collecte, le rassemblement et l'analyse de données/d'éléments d'information, y compris des enquêtes initiales. Voici quelques-unes des activités concrètes à entreprendre :

a) Effectuer des enquêtes et établir et exécuter des plans d'occupation des sols aux fins de création d'espaces verts/de la plantation/du boisement/du reboisement/et de la remise en état des forêts ;

b) Rassembler et mettre à jour des données sur l'utilisation des sols et sur l'inventaire et l'aménagement forestiers aux fins de la planification de l'utilisation des sols et de la gestion des ressources forestières (bois et autres), y compris des données sur l'agriculture itinérante et d'autres agents de destruction des forêts ;

c) Récapituler des données sur les ressources génétiques et les biotechnologies y relatives en procédant aux enquêtes et aux études nécessaires ;

d) Entreprendre des enquêtes et des travaux de recherche concernant les connaissances des populations locales/autochtones sur les arbres et les forêts et leur utilisation pour améliorer la planification et la réalisation d'un aménagement forestier rationnel ;

e) Rassembler et analyser les données provenant des travaux de recherche sur l'interaction entre les essences utilisées dans les forêts plantées et leur site, évaluer l'incidence virtuelle du changement climatique sur les forêts, ainsi que l'influence des forêts sur le climat, et entreprendre des études approfondies sur le cycle du carbone dans les différents types de forêts, afin de fournir des conseils scientifiques et un appui technique ;

f) Etablir des liens avec les autres sources de données/ d'informations relatives à la gestion et à l'utilisation rationnelles des forêts et améliorer l'accès aux données et à l'information ;

g) Développer et intensifier les travaux de recherche pour améliorer la connaissance et la compréhension des problèmes et des mécanismes naturels ayant trait à l'aménagement et à la remise en état des forêts, en ce qui concerne notamment la faune et ses relations avec la forêt ;

h) Récapituler les informations sur l'état des forêts et l'influence des immissions et des émissions sur les sites.

c) Coopération et coordination internationales et régionales

11.15. La création de zones vertes est une tâche d'une importance et d'une portée mondiales. La communauté internationale et les communautés régionales devraient donc apporter à ce programme un appui technique et d'autres moyens. Les activités particulières de caractère international destinées à appuyer les efforts nationaux devraient notamment viser à :

a) Renforcer les mesures prises en coopération pour réduire la pollution et ses effets transfrontières néfastes pour la santé des arbres et des forêts et la conservation des écosystèmes typiques ;

b) Coordonner les travaux de recherche menés à l'échelle régionale et sous-régionale sur la retenue du carbone, la pollution atmosphérique et d'autres questions relatives à l'environnement ;

c) Etayer et échanger des informations/données d'expérience au bénéfice des pays dont les problèmes et les perspectives sont similaires ;

d) Renforcer la coordination et améliorer la capacité des organisations internationales, comme la FAO, l'OIBT, le PNUE et l'Unesco, de fournir un appui technique

pour l'aménagement des forêts, leur conservation et leur exploitation rationnelle, et d'appuyer la renégociation de l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux prévue pour 1992/93.

Moyens d'exécution

a) Financement et évaluation des coûts

11.16. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en œuvre des activités relevant du présent domaine pour la période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 10 milliards de dollars par an, y compris un montant de 3,7 milliards de dollars environ qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

b) Moyens scientifiques et techniques

11.17. L'analyse des données, la planification, la recherche, le transfert/développement des techniques et/ou les activités de formation font partie intégrante des activités du programme et fournissent les moyens d'exécution scientifiques et techniques. Les institutions nationales devraient :

a) Réaliser des études de faisabilité et renforcer la planification opérationnelle concernant les principales activités forestières ;

b) Mettre au point et appliquer des techniques écologiquement rationnelles répondant aux diverses activités énumérées ;

c) Développer l'action relative à l'amélioration des ressources génétiques et à l'application de la biotechnologie pour améliorer la productivité et la tolérance à l'agression environnementale, y compris, par exemple, l'arboriculture, la technique des semences, les réseaux d'achat de semences, les banques de plasma germinatif, les techniques « in vitro », la conservation *in situ* et *ex situ*.

c) Mise en valeur des ressources humaines

11.18. Parmi les moyens indispensables pour mener à bien les activités figurent la formation d'un personnel qualifié et l'amélioration des compétences, des installations et conditions de travail, et la motivation et la sensibilisation du public. Il s'agit notamment :

a) De fournir une formation spécialisée dans les domaines de la planification et de la gestion, de la protection de l'environnement, des biotechnologies, etc. ;

b) De créer des zones de démonstration qui puissent servir de modèles et de moyens de formation ;

c) D'apporter un appui aux organisations et aux communautés locales, aux organisations non gouvernementales, aux propriétaires fonciers privés, en particulier aux femmes, aux jeunes, aux exploitants agricoles et aux populations autochtones/agri-

culteurs itinérants, par des programmes de vulgarisation, la fourniture de facteurs de production et la formation.

d) *Renforcement des capacités*

11.19. Les gouvernements, le secteur privé, les organisations/communautés locales, les populations indigènes, les syndicats et les organisations non gouvernementales devraient, avec l'appui des organisations internationales compétentes, créer la capacité d'exécuter les activités du programme. Cette capacité devrait être développée et renforcée en fonction des activités prévues. Le renforcement des capacités comprend notamment le cadre de politique générale et le cadre juridique, le renforcement des institutions nationales, la mise en valeur des ressources humaines, le développement de la recherche et de la technologie, le développement de l'infrastructure, la sensibilisation du public, etc.

C. – *Promotion d'une utilisation et d'une évaluation efficaces
visant à recouvrer la valeur intégrale des biens
et services dus aux arbres, forêts et terres boisées*

Principes d'action

11.20. Le vaste potentiel que représentent les forêts et les terres forestières en tant que ressource essentielle au développement n'est pas encore pleinement mis en valeur. Une meilleure gestion des forêts permettrait d'accroître la production de biens et de services et, en particulier, la production de bois et autres produits forestiers et contribuerait ainsi à créer des emplois et des revenus, à augmenter la valeur ajoutée par la transformation et le commerce des produits forestiers, à accroître l'apport de ce secteur aux recettes en devises et à améliorer le rendement de l'investissement. Les ressources forestières étant renouvelables, elles peuvent être gérées durablement d'une manière compatible avec la protection de l'environnement. Les incidences de l'exploitation des ressources financières à d'autres fins devraient être dûment prises en considération dans l'élaboration de politiques forestières. Il est également possible d'accroître la valeur des forêts par des utilisations « inoffensives » comme l'écotourisme et la production surveillée de matériel génétique. Il est nécessaire de prendre des mesures concertées pour donner au public une meilleure perception de la valeur des forêts et des avantages qu'elles procurent. La survie des forêts et leur contribution permanente au bien-être de l'humanité dépendent en grande partie du succès de cette entreprise.

Objectifs

11.21. Les objectifs de ce domaine d'activité sont les suivants :

a) Améliorer la reconnaissance des valeurs sociales, économiques et écologiques des arbres, des forêts et des terres forestières, y compris des conséquences négatives résultant de l'absence de forêts. Promouvoir des méthodes tendant à incorporer aux systèmes de comptabilité économique nationale l'intérêt social, économique et écologique des arbres, des forêts et des terres forestières. Assurer leur gestion viable d'une manière compatible avec l'utilisation des sols, les préoccupations écologiques et les besoins de développement ;

b) Promouvoir une utilisation efficace, rationnelle et durable de tous les types de forêts et de végétation, y compris les autres types connexes de terres et les ressources forestières, notamment en développant des industries efficaces de transformation des produits forestiers, les activités de transformation secondaire valorisantes et le commerce des produits forestiers sur la base d'une exploitation durable des ressources forestières et en conformité avec les plans intégrant toutes les sources de richesses des forêts, qu'elles soient liées ou non à l'exploitation du bois ;

c) Promouvoir une utilisation durable et plus efficace des forêts et des arbres pour la fourniture de bois de chauffage et d'énergie ;

d) Promouvoir une utilisation et une contribution économique plus complètes des zones forestières en intégrant l'écotourisme à la gestion et à la planification forestières.

Activités

a) Activités liées à la gestion

11.22. Les gouvernements, agissant, le cas échéant, avec l'appui du secteur privé, des établissements scientifiques, des populations autochtones, des organisations non gouvernementales, des coopératives et des chefs d'entreprise devraient entreprendre les activités suivantes avec le concours financier et technique des organisations internationales et en assurant leur coordination au niveau national :

a) Effectuer des études d'investissement détaillées, harmoniser l'offre et la demande et analyser l'impact sur l'environnement en vue de rationaliser et d'améliorer l'utilisation des arbres et des forêts et d'instituer des systèmes d'incitation appropriés et des mesures réglementaires, notamment en matière d'occupation des terres, pour créer un climat favorable à l'investissement et encourager une meilleure gestion ;

b) Formuler des critères de valeur scientifique éprouvée, ainsi que des directives concernant la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts ;

c) Améliorer les méthodes et pratiques – sans risques pour l'environnement – de récolte des produits forestiers qui sont écologiquement et économiquement viables, notamment la planification et la gestion des opérations et l'utilisation du matériel, le stockage et le transport, pour réduire les déchets – et en faire, si possible, le meilleur usage possible – et améliorer la valeur du bois et des autres produits forestiers ;

d) Promouvoir l'amélioration de l'utilisation et du développement des forêts naturelles et des terres boisées, dont les forêts plantées, partout où cela peut se faire, par des pratiques sylvicoles appropriées et écologiquement et économiquement viables et par la gestion d'autres espèces animales et végétales ;

e) Promouvoir et soutenir le traitement en aval des produits forestiers pour augmenter les profits nets et les autres bénéfices ;

f) Promouvoir/faire connaître les produits forestiers autres que le bois et les autres types de ressources forestières, à l'exception du bois de feu (par exemple les plantes médicinales, les matières colorantes, les fibres, les gommés, les résines, le fourrage, les produits culturels, le rotin, le bambou) au moyen de programmes et d'activités

de foresterie sociale/activités forestières participatives, y compris les recherches sur leur traitement et leurs utilisations ;

g) Développer les industries de transformation des produits forestiers et améliorer leur efficacité, notamment par de bonnes techniques de transformation et une meilleure et durable utilisation des déchets de récolte et de transformation, la promotion des essences sous-utilisées des forêts naturelles par la recherche, la démonstration et la commercialisation, l'encouragement des activités de transformation secondaire valorisantes pour améliorer l'emploi, le revenu et la valeur nette, et la promotion/l'amélioration des débouchés et du commerce des produits forestiers par des institutions, des politiques et des mécanismes adéquats ;

h) Encourager et appuyer la gestion de la faune sauvage et de l'écotourisme, ainsi que l'élevage, afin d'améliorer le revenu et l'emploi ruraux et de créer ainsi des avantages économiques et sociaux sans nuire à l'environnement ;

i) Favoriser le développement des petites entreprises forestières appropriées pour soutenir le développement rural et les entreprises locales ;

j) Améliorer et promouvoir les méthodes d'évaluation globale qui permettront de mesurer la valeur intégrale des forêts, en vue de l'incorporer à la structure tarifaire des produits dérivés du bois et des autres produits forestiers ;

k) Harmoniser le développement durable des forêts avec les politiques et impératifs de développement et les politiques commerciales nationales qui sont compatibles avec une utilisation écologiquement rationnelle des ressources forestières, en utilisant par exemple les Directives de l'OIBT pour la gestion rationnelle des forêts tropicales ;

l) Elaborer, adopter et renforcer des programmes nationaux qui tiennent compte de la valeur économique et non économique des forêts.

b) *Données et information*

11.23. Les objectifs et les activités liées à la gestion impliquent la gestion des données et des éléments d'information, des études de faisabilité, des études de marché et l'examen de l'information technologique. Voici quelques-unes des activités pertinentes :

a) Analyser, selon les besoins, l'offre et la demande de produits et de services forestiers pour assurer leur utilisation efficace ;

b) Procéder à des études d'investissement et de faisabilité, et effectuer notamment des études d'impact sur l'environnement, avant de créer des entreprises de transformation des produits forestiers ;

c) Effectuer des recherches sur les propriétés des essences actuellement peu utilisées, à des fins de promotion et de commercialisation ;

d) Effectuer des études sur les marchés des produits forestiers, à des fins de promotion et d'information commerciales ;

e) Faciliter la diffusion d'informations techniques appropriées afin d'encourager une meilleure utilisation des ressources forestières.

c) *Coopération et coordination internationales et régionales*

11.24. La coopération et l'assistance des organisations internationales et de la communauté internationale en ce qui concerne le transfert de technologie, la spécialisation et la promotion de termes équitables de l'échange, sans imposition de restrictions unilatérales et/ou d'interdictions sur les produits forestiers allant à l'encontre des accords du GATT et d'autres accords commerciaux multilatéraux, l'application de mécanismes et d'incitations commerciaux appropriés faciliteront le règlement des problèmes écologiques mondiaux. Une autre activité concrète consistera à renforcer la coordination et à améliorer l'efficacité des organisations internationales, en particulier la FAO, l'ONUDI, l'Unesco, le PNUE, le Centre du commerce international/CNUCED/GATT, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et l'OIT, pour que celles-ci puissent fournir une assistance technique et des conseils dans ce domaine.

Moyens d'exécution

a) *Financement et évaluation des coûts*

11.25. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en œuvre des activités relevant du présent domaine pour la période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 18 milliards de dollars par an, y compris un montant de 880 millions de dollars environ qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

b) *Moyens scientifiques et techniques*

11.26. Les activités prévues au titre du programme supposent d'importants travaux de recherche et études ainsi qu'une amélioration des techniques. Ces efforts devraient être coordonnés par les gouvernements avec le concours et l'appui des organisations et institutions internationales compétentes. Voici quelques-uns des éléments pertinents :

a) Recherche sur les propriétés du bois et des produits forestiers autres que le bois, et sur leurs utilisations, en vue d'améliorer celles-ci ;

b) Mise au point et application de techniques d'exploitation des forêts écologiquement rationnelles et peu polluantes ;

c) Modèles et techniques d'analyse des perspectives et de planification du développement ;

d) Enquêtes scientifiques sur la mise au point et l'utilisation de produits forestiers autres que le bois ;

e) Méthodes appropriées pour l'évaluation globale des forêts.

c) *Mise en valeur des ressources humaines*

11.27. Le succès et l'efficacité du programme dépendent des ressources en personnel qualifié. La formation spécialisée est un facteur important à cet égard. Il convient de réaffirmer l'importance de la participation des femmes. La mise en valeur des ressources humaines pour l'exécution du programme devrait notamment consister, sur les plans quantitatif et qualitatif, à :

a) Développer les compétences spécialisées nécessaires à l'exécution du programme, en créant notamment des moyens de formation spéciaux à tous les niveaux ;

b) Organiser des stages de perfectionnement ou renforcer ceux qui existent, y compris par des bourses et des voyages d'étude, pour actualiser les compétences et les connaissances techniques et améliorer la productivité ;

c) Renforcer les moyens en matière de recherche, de planification, d'études économiques, de contrôles périodiques et d'évaluation, en vue d'améliorer l'exploitation des ressources forestières ;

d) Promouvoir l'efficacité et la compétence du secteur privé et du secteur des coopératives par la fourniture de moyens matériels et des mesures d'incitation.

d) *Renforcement des capacités*

11.28. Le renforcement des capacités, notamment des capacités existantes, est implicitement prévu dans les activités inscrites à ce programme. L'amélioration de l'administration, de la politique générale et des plans, des institutions nationales, des ressources humaines, des moyens de recherche et scientifiques, du développement technologique et des activités de contrôle périodique et d'évaluation sont des éléments importants du renforcement des capacités.

D. – *Création et/ou renforcement des capacités de planification d'évaluation et de l'observation systématique des forêts, ainsi que des programmes, projets et activités connexes, y compris les échanges et procédés commerciaux*

Principes d'action

11.29. L'évaluation et l'observation systématique sont des éléments essentiels de la planification à long terme car ils permettent d'étudier les effets sur les plans quantitatif et qualitatif et de remédier aux insuffisances. Or, ce mécanisme est un aspect souvent négligé de la gestion, de la conservation et de l'exploitation des ressources forestières. Bien souvent, les données les plus élémentaires sur la superficie et les caractéristiques des forêts, le potentiel existant et le volume de la récolte, etc. font défaut. Beaucoup de pays en développement n'ont ni les structures ni les mécanismes nécessaires pour exécuter ces tâches. Il est urgent de remédier à cette situation pour faire mieux comprendre le rôle et l'importance des forêts et d'établir des plans réalistes en vue d'en assurer efficacement la conservation, la gestion, la régénération et le développement durable.

Objectifs

11.30. Les objectifs de ce domaine d'activité sont les suivants :

a) Renforcer les systèmes permettant d'évaluer et d'observer systématiquement les forêts et les terres forestières, ou en créer de nouveaux, en vue d'évaluer l'incidence des programmes, projets et activités sur la qualité et l'étendue des ressources forestières, les terres disponibles pour le boisement, l'occupation des terres, et d'intégrer ces systèmes dans un processus permanent de recherche et d'analyse approfondie, tout en apportant les modifications et les améliorations nécessaires au processus de planification et de prise de décisions. Une attention particulière devrait être accordée à la participation de la population rurale à ces processus ;

b) Fournir aux économistes, aux planificateurs, aux décideurs et aux communautés locales des données exactes, appropriées et à jour sur les forêts et les ressources forestières.

Activités

a) Activités liées à la gestion

11.31. Les gouvernements et institutions, agissant, si nécessaire, en collaboration avec les organisations et organismes internationaux, universités et organisations non gouvernementales appropriés, devraient procéder à des estimations et à des observations systématiques des forêts et des programmes et des processus connexes en vue de les améliorer constamment. Cela devrait se faire en liaison avec les activités connexes de recherche et de gestion et, chaque fois que possible, sur la base des systèmes existants. Les principales activités à envisager sont les suivantes :

a) Evaluer et observer systématiquement la situation et les modifications quantitatives et qualitatives de la couverture forestière et des ressources forestières, y compris la classification et l'utilisation des sols, au niveau national approprié, en procédant notamment à des mises à jour, et rattacher cette activité, selon qu'il convient, à la planification en tant que base de la formulation des politiques et des programmes ;

b) Mettre en place des systèmes nationaux d'évaluation et d'observation des programmes et processus, notamment en élaborant des définitions, des règles et des normes, et des méthodes d'interétalonnage et en se donnant les moyens de prendre des mesures correctives et d'améliorer l'élaboration et l'exécution des programmes et des projets ;

c) Estimer les incidences des activités affectant l'évolution des forêts et formuler des propositions de protection en fonction de variables clefs, telles que les objectifs de développement, les avantages/coûts, la contribution des forêts à d'autres secteurs, le bien-être collectif, l'environnement et la diversité biologique et leurs incidences aux niveaux local, régional et mondial, selon que de besoin, en vue d'évaluer les nouveaux besoins technologiques et financiers des pays ;

d) Mettre au point des systèmes nationaux d'évaluation des ressources forestières, en effectuant notamment les recherches et l'analyse des données nécessaires, qui comprennent, si possible, tous les produits et services forestiers (bois et autres), et incorporer les résultats dans les plans et stratégies et, si possible, dans les systèmes de comptabilité et de planification nationales ;

e) Etablir les relations nécessaires entre les secteurs et les programmes et, notamment, améliorer l'accès à l'information afin d'appuyer une approche globale de la planification et de la programmation.

b) *Données et information*

11.32. Ce programme exige des données et une information sûres. Les gouvernements nationaux, agissant, si nécessaire, de concert avec les organisations internationales compétentes, devraient, si besoin est, s'attacher à améliorer constamment les données et l'information et assurer leur échange. Les principales activités à envisager sont les suivantes :

a) Recueillir, récapituler et échanger les informations existantes et établir des données de base sur les aspects intéressant ce programme ;

b) Harmoniser les méthodologies pour les programmes comportant des activités relatives aux données et à l'information pour en assurer l'exactitude et la cohérence ;

c) Entreprendre des enquêtes spéciales, par exemple sur les terres se prêtant au boisement ;

d) Accroître l'appui à la recherche, faciliter l'accès aux résultats de la recherche et promouvoir leur échange.

c) *Coopération et coordination internationales et régionales*

11.33. La communauté internationale devrait apporter aux gouvernements intéressés l'appui technique et financier nécessaire à l'exécution de ce programme, et envisager notamment ce qui suit :

a) Elaborer un cadre conceptuel et formuler des critères, des normes et des définitions applicables à l'échelle mondiale pour évaluer et observer systématiquement les ressources forestières ;

b) Créer et promouvoir des mécanismes institutionnels à l'échelle nationale pour coordonner l'estimation et l'évaluation périodique des ressources forestières ;

c) Renforcer les réseaux régionaux et mondiaux pour l'échange des informations pertinentes ;

d) Renforcer la capacité et l'aptitude des organisations internationales, comme le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), de la FAO, l'OIBT, le PNUE, l'Unesco et l'ONUDI, à fournir un appui technique et des conseils dans ce domaine d'activité, et en améliorer les résultats.

Moyens d'exécution

a) *Financement et évaluation des coûts*

11.34. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en œuvre des activités relevant du présent domaine pour la période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 750 millions de dollars par an, y compris un montant de 230 millions de dollars environ qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des

stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

11.35. L'accélération du développement consiste à mettre en œuvre les activités relatives à la gestion et aux données/à l'information qui sont mentionnées plus haut. Les activités relatives aux questions mondiales d'environnement sont celles qui contribueront à fournir l'information mondiale nécessaire pour cerner/évaluer/traiter les questions d'environnement à l'échelle mondiale. Le renforcement de la capacité des institutions internationales consiste à améliorer les compétences du personnel technique de plusieurs organisations internationales et ses capacités d'exécution afin de répondre aux besoins des pays.

b) *Moyens scientifiques et techniques*

11.36. Les activités d'évaluation et d'observation systématique supposent un gros effort de recherche, l'établissement de modèles statistiques et des innovations techniques. Ces éléments ont été intégrés dans les activités relatives à la gestion. Celles-ci permettront en retour d'améliorer le contenu scientifique et technique de l'estimation et des évaluations périodiques. Voici quelques-uns des éléments scientifiques et techniques prévus dans le cadre de ces activités :

a) Elaboration de méthodes et de modèles techniques, écologiques et économiques relatifs aux évaluations périodiques et à l'estimation ;

b) Mise au point de systèmes de collecte et de traitement des données et élaboration de modèles statistiques ;

c) Télédétection et levés de terrain ;

d) Développement des systèmes d'information géographique ;

e) Evaluation et amélioration des techniques.

11.37. Ces activités devront être coordonnées avec les activités et éléments similaires des autres programmes.

c) *Mise en valeur des ressources humaines*

11.38. Le programme prévoit la nécessité de mettre en valeur les ressources humaines par la spécialisation (par exemple l'utilisation de la télédétection et l'établissement de cartes et de modèles statistiques), la formation, le transfert de technologie, les bourses de perfectionnement et les démonstrations sur le terrain, et il contient des dispositions à cet effet.

d) *Renforcement des capacités*

11.39. Avec le concours des organisations et institutions internationales compétentes, les gouvernements devraient se doter des capacités nécessaires pour exécuter ce programme. Cette action devrait être harmonisée avec le renforcement des capacités pour d'autres programmes. Le renforcement des capacités devrait porter notamment sur les politiques, l'administration et les institutions au niveau national, la mise en valeur des ressources humaines et la formation de personnel qualifié, les compétences en matière de recherche et le développement technologique, les systèmes d'information, l'évaluation des programmes, la coordination intersectorielle et la coopération internationale.

e) Financement de la coopération internationale et régionale

11.40. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en œuvre des activités relevant du présent domaine pour la période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 750 millions de dollars par an, y compris un montant de 530 millions de dollars environ qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

ANNEXE VII

**Traité sur les forêts élaboré au forum mondial
de Rio en 1992**

DÉFINITIONS RELATIVES À CE TRAITÉ

Forêts naturelles : Écosystèmes dominés par les arbres ou les arbustes, de formation originelle ou quasi originelle par la régénération naturelle. Cette définition comprend les mangroves.

Forêts restaurées : Forêts plantées ou semées de manière à reproduire les forêts originelles d'une zone.

Plantation : Plantation d'arbres réalisée à des fins commerciales spécifiques.

Gestion durable des forêts : Celle qui garantit que les bénéfices tirés de la forêt servent à la satisfaction des besoins de l'homme, et maintiennent perpétuellement la structure, la fonction et l'intégrité des écosystèmes sur une échelle biorégionale.

Colons : Populations non indigènes ni anciennes, qui ont migré récemment dans cette zone.

Natifs, indigènes et aborigènes : Ceux qui vivent en relation harmonieuse avec l'environnement depuis plusieurs générations et dont l'origine, en tant que peuple, provient de cette zone particulière.

Peuples traditionnels : Populations non natives qui ont établi des relations non destructrices avec leur environnement et y vivent depuis plusieurs générations.

PRÉAMBULE

Les organisations non gouvernementales signataires ci dessous reconnaissent le rôle vital de tous les types de forêts dans la gestion des processus écologiques de la terre, dans la protection des écosystèmes, des bassins hydrographiques, des ressources hydriques, des zones côtières, des estuaires et des zones adjacentes, comme une riche réserve de la biodiversité et comme fixateur du carbone.

Tous les types de forêts comportent des processus écologiques complexes et uniques, qui sont la base de leur capacité présente et du potentiel pour assurer la continuité des ressources afin de satisfaire les nécessités biologiques de toutes les espèces qui dépendent de la forêt, et aussi les valeurs culturelles, historiques et spirituelles de l'environnement.

Les suggestions et opportunités d'utilisation des forêts doivent être examinées de manière holistique, en prenant en considération les fonctions multiples et les utilisations des forêts, y compris comme espace vital pour la survie de la culture des peuples indigènes ; de nombreux peuples qui vivaient traditionnellement dans la forêt ont vu leurs territoires, leurs habitudes et leurs activités historiques et culturelles être supprimés ou détruits.

Les écosystèmes des forêts du monde ont été dangereusement réduits et dégradés depuis plus d'un siècle, et dans les dernières décennies le pourcentage de réduction et de dégradation s'est accru rapidement en raison des nombreux types d'exploitation.

La consommation des produits du bois en tant que produit commercial ou pour l'usage en tant que combustible, a atteint un niveau non durable et est maintenue par l'exploitation des forêts naturelles et non par des plantations, des matériaux recyclés ou d'autres sources ; par dessus tout, nous constatons le rôle prépondérant des sociétés nationales et internationales dans la dégradation des écosystèmes forestiers lors de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers, sans le moindre bénéfice pour les populations du lieu d'origine, qui sont souvent déplacées devant le processus, ce qui entraîne également des dommages socio-économiques, culturels et environnementaux.

Les systèmes de pouvoir dans les forêts indigènes sont hautement structurés, définis, et généralement réprimés par les intérêts législatifs, politiques et du marché, qui modifient l'accès et le contrôle aux ressources naturelles.

La concentration du pouvoir de contrôle sur les ressources naturelles a entraîné une augmentation de la pauvreté et des manques sociaux, mettant sous pression les écosystèmes de la forêt.

La concentration de la propriété et de l'usufruit des forêts entre les mains d'un petit nombre de propriétaires et de sociétés nationales et multinationales est le facteur principal responsable de la déforestation et de la dégradation des forêts dans de nombreux pays, et limite les possibilités des populations locales d'avoir toute l'influence sur l'utilisation des terres.

La responsabilité de la gestion des forêts doit être celle des gouvernements ou O.N.G. locales, des entreprises et des autres personnes, sans porter préjudice aux droits des peuples indigènes.

Les territoires indigènes, y compris les forêts, doivent être contrôlés exclusivement par les peuples indigènes et locaux, en collaboration avec les autres secteurs concernés de la société, en accord avec les décisions de ces peuples ; tous les types de forêts, et spécialement les zones de forêts natives possèdent leurs propres valeurs intrinsèques, sont essentiels pour la conservation de la biodiversité, et sont une source de connaissances, d'inspiration et de renouveau spirituel pour l'humanité.

Le traité s'applique à tous les types de forêts restaurées et aux plantations dans toute zone géographique et climatique ; l'objet de ce traité est de garantir la conservation, la réhabilitation, l'amélioration, l'amplification, la régénération naturelle, la plantation, la protection et l'utilisation durable des forêts du monde, de manière appropriée à chaque écosystème en question.

PRINCIPES

1. Les forêts sont essentielles à la vie sur terre. La structure, la fonction et l'intégrité des écosystèmes doivent être comprises comme ayant une valeur infinie. Toute forme de vie forestière est unique et nécessite un habitat adéquat et une protection.

2. Les forêts doivent être protégées pour couvrir les besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures, et garantir l'intégrité des sols, des eaux, de l'air et de la biodiversité.

3. Les politiques de conservation des forêts doivent inclure la protection permanente et totale de tous les types d'écosystèmes forestiers, la restauration ou la récupération des forêts fragmentées ou dégradées, et la gestion de zones utilisées par l'homme.

4. La politique forestière doit être développée avec le maximum de consultations et la participation publique en particulier, en même temps que les populations locales, les communautés, les groupes et la population doivent avoir le droit de faire appel et de faire appliquer les décisions prises par le secteur forestier.

5. Les forêts sont la propre vie de nombreux peuples indigènes et ainsi, leurs territoires traditionnels doivent être reconnus légalement, démarqués et assurés.

6. Les connaissances et pratiques traditionnelles forestières des peuples indigènes doivent être récupérées et maintenues. Les droits traditionnels des peuples indigènes doivent être garantis.

7. La lutte pour la conservation des forêts ne doit pas être séparée des luttes de réforme agraire dans certains pays et des principes généraux de démocratisation, justice sociale et respect de l'environnement.

8. Les droits des peuples indigènes et traditionnels qui vivent de l'extraction non destructrice des produits de la forêt doivent être garantis légalement dans les zones occupées traditionnellement. Ces processus extractifs doivent être reconnus et promus comme une forme de gestion durable de la forêt, pour éviter son déséquilibre, bénéficier aux économies locales et aider l'environnement local.

9. Les plantations de monoculture et exotiques, qui ont été plantées pour la production de bois, doivent être coupées préférentiellement, de manière à diminuer les coupes dans les forêts naturelles. Ces plantations doivent généralement être converties en plantations mixtes d'espèces natives.

10.a. De manière à maximiser la diversité biologique, la régénération naturelle des arbres doit être faite partout où cela sera possible.

10.b. Le rôle des plantations des forêts restaurées et des arbres fruitiers (comme les fruits et les noix) en tant que sources durables d'énergie renouvelable écologiques doit être reconnu, renforcé et promu.

ANNEXE VIII
Les forêts du monde Greenpeace 1993

Voir planche carte des *forêts du monde* à la page 306.

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

ETABLISSEMENTS EMILE BRUYLANT, société anonyme, Bruxelles
Prés.-Dir. gén. : JEAN VANDEVELD, av. W. Churchill, 221, 1180 Bruxelles

La collection **Universités francophones**, créée en 1988 à l'initiative de l'UREF, propose des ouvrages modernes répondant aux besoins des étudiants de deuxième et troisième cycle universitaire ainsi qu'aux chercheurs francophones, et se compose de titres originaux paraissant régulièrement.

Leurs auteurs appartiennent conjointement aux pays du Sud et du Nord et rendent compte des résultats de recherches et des études récentes entreprises en français à travers le monde. Ils permettent à cette collection pluridisciplinaire de couvrir progressivement l'ensemble des enseignements universitaires en français.

Enfin, la vente à un prix préférentiel des ouvrages destinés aux pays du Sud tient compte des exigences économiques nationales et assure une diffusion adaptée aux pays francophones.

Ainsi, la collection **Universités francophones** constitue une bibliothèque de référence comprenant des ouvrages universitaires répondant aux besoins des étudiants et des chercheurs de langue française.

Réunis à l'initiative du réseau thématique de recherche "Droit de l'environnement" de l'AUFELF-UREF, les juristes francophones de nombreux pays - principalement d'Afrique - ont débattu des liens entre : forêts, droit et développement durable.

Ont été particulièrement abordés les points suivants :

Sous l'angle national :

- régime juridique des forêts
- institutions de gestion
- instruments d'aménagement et de protection des forêts
- droits fonciers et protection des forêts
- droit des populations autochtones et forêts

Sous l'angle international :

- les aspects institutionnels et financiers de la protection des forêts en droit international
- les étapes de la protection internationale des forêts: de la déclaration de principe de la conférence de RIO (1992) à l'adoption d'une convention forestière

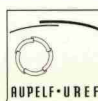
200 FF - 1200 FB

60 FF Prix préférentiel UREF

ISBN : 2-8027-0758-2



9 782802 707585



ISSN 0993-3948